

Я.Ю.Смирнов*

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО КАК МЕХАНИЗМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ВЕРТИКАЛЬНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Данная статья посвящена изучению федерального вмешательства в конституционном праве федеративных государств Европы и Америки. Особое внимание уделено становлению этого института в Российской Федерации, где юридическое обоснование федерального вмешательства и его отдельных форм дано в постановлениях Конституционного Суда РФ и новейшем законодательстве, но требует дальнейшего совершенствования.

В предыдущих публикациях уже поднимался вопрос об обоснованности употребления понятия вертикального разделения властей для государственно-правовой характеристики федеративных государств, а также закрепления в их конституционных основах механизма федерального вмешательства [13.С.49-50]. Следует рассмотреть этот механизм более детально.

Термин «федеральное вмешательство» в современной конституционно-правовой науке применяется в двух значениях. В широком смысле это понятие трактуется как «любые предусмотренные правовыми нормами действия (меры) со стороны федерации в отношении субъектов федерации с целью восстановления (обеспечения) единого правового пространства, безопасности и территориальной целостности страны» [4.С.13]. Так, к средствам федерального вмешательства в России некоторые авторы относят создание федеральных округов и назначение в них представителей президента, однако в основном такая точка зрения высказывается не правоведами, а политологами [14.С.102].

В узком, собственно юридическом значении федеральное вмешательство представляет собой установленный специальными конституционными нормами институт, имеющий определенные основания применения и цели, основной из которых является защита конституционного строя путем принуждения органов власти либо должностных лиц субъектов федерации к исполнению возложенных на них конституционных обязанностей. В таком случае федеральное вмешательство может выражаться в чрезвычайных методах управления субъектом федерации, особом режиме регулирования отношений между органами власти федерации и ее субъекта, определенном ограничении прав и свобод граждан. Именно в этом значении федеральное вмешательство может быть рассмотрено как механизм конституционно-правовой ответственности.

Необходимость закрепления федерального вмешательства в российском законодательстве была осознана в политических и в научных кругах [1.С.20-48;2.С.21-30;3.С.67;6.С.90;8.С.49;9.С.12;10.С.11;11.С.33-42].

* © Смирнов Я.Ю., 2006

Смирнов Ярослав Юрьевич - кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета

Как показывает опыт зарубежных федераций, федеральное вмешательство может осуществляться как в относительно мягких, так и в более жестких формах. По другой классификации в его механизме предлагают выделять средства обязывания и средства прямого принуждения. Среди форм федерального вмешательства выделяют введение приостановления действия или отмену правового акта субъекта федерации, предупреждение органу государственной власти или высшему должностному лицу субъекта федерации, временное введение особого режима правления на территории субъекта федерации, приостановление полномочий органа государственной власти или высшего должностного лица субъекта федерации, введение чрезвычайного положения на территории субъекта федерации, введение временного прямого федерального (президентского) правления на территории субъекта федерации, перераспределение полномочий между федеральными органами власти и управления и органами власти и управления субъектов федерации, перевод под непосредственное подчинение федерального правительства подразделений охраны порядка и иных силовых ведомств субъектов федерации, меры финансового воздействия и др. Основаниями для федерального вмешательства являются такие события, как массовые беспорядки, несоблюдение Конституции государства, невыполнение государственной властью субъекта федерации установленных законом обязанностей.

Решение в правовой науке вопросов о федеральном вмешательстве как единственном механизме конституционно-правовой ответственности и его приспособлении к российским условиям имеет не только теоретическое, но и актуальное практическое значение. Институт федерального вмешательства и/или федеральной интервенции, распространенный в законодательстве большинства федераций мира, самим фактом своего существования, как показывает опыт, удерживает политиков от безответственных экспериментов. «Подобные институты вмешательства, — отмечалось в первом Послании Федеральному Собранию В.В.Путина в качестве президента, — есть во многих государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежной гарантией четкого исполнения Конституции и федеральных законов» [12.С.29].

В ст. 37, 83, абз. 3-4 ст. 84, абз. 4 ст. 87а, абз. 1-2 ст. 91 Основного закона ФРГ подробно перечислен целый комплекс мер федерального надзора, федерального принуждения и федерального вмешательства вплоть до применения вооруженной силы. При этом федеральное вмешательство ни разу не применялось в послевоенной Германии, где стабильность внутренней обстановки обеспечена в том числе самим предупреждением о возможности принятия жестких, но законных мер по сохранению государственного единства.

Существенную роль играют не только особенности законодательного закрепления этого института, но и традиции в практике его применения, уровень социально-экономического и политико-правового развития страны. В литературе подчеркивается, что мягкие формы федерального вмешательства многократно и последовательно применялись в США, где «более жесткие его формы носят преимущественно превентивный характер и для применения практически не предназначены» [6. С.92]. Впрочем, отнесение к «мягким» формам ввода многотысячного воинского контингента с правом применения оружия на улицы американских городов в случае массовых беспорядков (не так давно — в затопленный Новый Орлеан) выглядит не совсем убедительно.

Все же с наибольшей частотой случаи федерального вмешательства отмечаются в таких федерациях, характеризующихся большей политической нестабильностью,

как Индия, Нигерия, Аргентина, Бразилия и т.п. При этом сфера федерального вмешательства в них часто выглядит очень обширной.

С повышением уровня развития стран, укрепления в них конституционного строя и демократических институтов количество случаев применения подобного вмешательства уменьшается. Согласно ст. 6 Конституции Аргентины, «федеральное правительство осуществляет вмешательство в дела провинций для того, чтобы гарантировать республиканскую форму правления или отразить вторжение извне, а также по просьбе установленных властей провинций для их поддержания или восстановления, если они были свергнуты в результате мятежа или нападения другой провинции». В соответствии с этой нормой, в XIX в. в стране имелось более двухсот случаев федерального вмешательства, но XX в. этот институт практически исчезает из практики [4.С.13-16;6.С.90-92].

Уменьшение случаев применения федерального вмешательства наблюдается и в Бразилии, что не ведет к отмене соответствующих конституционных норм. Конституция этой страны наиболее подробно в международном конституционном праве рассматривает федеральное вмешательство, разграничивая его от прочих механизмов конституционно-правовой ответственности. В Конституции Федеративной Республики Бразилии 1988 года по сравнению с предшествующей Конституцией Соединенных Штатов Бразилии заметно определенное упорядочивание этих норм, но не отказ от них.

Ст. 21 (п. V) Конституции Бразилии относит к исключительной компетенции Союза (Федерации. – Я.С.) «объявление осадного положения, чрезвычайного положения и федерального вмешательства». Отдельная глава VI называется «О вмешательстве». Ст. 34 разрешает вмешательства Союза в дела штатов и федерального округа для: «I. Поддержания национальной целостности; II. Отражения иностранного вторжения или вторжения какой-либо единицы (субъекта. – Я.С.) Федерации в другую; III. Прекращения серьезных нарушений общественного порядка; IV. Обеспечения свободного осуществления власти какой-либо из ее ветвей в единицах Федерации; V. Реорганизации финансов какой-либо единицы Федерации...; VI. Принуждения к исполнению федерального закона, приказа или судебного решения; VII. Принуждения к соблюдению следующих конституционных принципов: а) республиканская форма правления, представительная система и демократический режим; б) права человеческой личности; с) муниципальная автономия...». Ст. 36 посвящена процедуре вынесения решения о федеральном вмешательстве «по требованию Законодательной или Исполнительной власти, в пользу которых совершается принуждение или которым оказываются препятствие, или по требованию Верховного федерального суда, если принуждение в пользу судебной власти».

Ни в Конституции, ни в законодательстве РФ термин «федеральное вмешательство (интервенция, принуждение)» не употребляется, в них отсутствует определение данного института ответственности. Вместе с тем конституционную возможность для федерального вмешательства открывает ч. 4 ст. 78 Конституции РФ, согласно которой «Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации».

Как форму федерального вмешательства можно рассматривать «контртеррористическую операцию» и «наведение конституционного порядка» в Чечне [11.С.33]. По поводу правомерности применения силы в чеченских событиях Конституцион-

ный Суд в 1995 году констатировал наличие т.н. «скрытых полномочий» у Президента РФ [6.С.93], поскольку тот в рамках ч. 2 ст. 80 Конституции РФ «принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Применение федерального вмешательства как механизма конституционно-правовой ответственности было законодательно установлено в России принятием поправок в 2000-2004 гг. к Федеральному закону от 06.10.1999 №184-ФЗ. Обратим внимание на ст. 3.1 об ответственности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и ст. 29.1 об ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (введены Федеральным законом от 29.07.2000 №106-ФЗ); п. 1«г», 4, 4.1 ст. 9, а также п. 1«г», 1.1 ст. 19 о порядке досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица или руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (отредактированы или введены Федеральным законом от 11.12.2004 №159-ФЗ); п. 1«а» ст. 26.9 о временном осуществлении федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации «в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией», когда органы государственной власти субъекта РФ отсутствуют или не могут быть сформированы в законном порядке (введен Федеральным законом от 04.07.2003 №95-ФЗ).

Надо согласиться с тем, как уже говорилось выше, что предупреждающее воздействие мер федерального вмешательства несет гораздо больше пользы, чем их вынужденное практическое применение. Случаев роспуска представительных органов власти субъектов Федерации до сих пор не было. Первый пример отрешения от должности руководителя региона зафиксирован в 2005 г., когда Президент Указом от 9 марта снял В.Логинова с поста губернатора Корякского АО и временно возложил его обязанности на вице-губернатора О.Кожемяко. Отрешение от должности главы Корякского АО произошло после столь вопиющего случая срыва теплоснабжения региона, что не вызвало подозрений в политическом заказе и серьезных возражений. Это обстоятельство очень важно в условиях, когда в обществе существуют опасения по поводу превращения федерального вмешательства из механизма конституционно-правовой ответственности в карательный инструмент.

Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит еще одно новшество в сфере закрепления форм и механизмов конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации. Речь идет о временной финансовой администрации в качестве проявления федерального вмешательства по финансовым основаниям. Эти меры вызвали дискуссию как на стадии обсуждения, так и в ходе прогнозирования возможных коллизий после принятия закона [5.С.47;7.С.24-26].

Согласно обновленной редакции Федерального закона №184-ФЗ, отдельные полномочия органов власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы, если просроченная задолженность по долговым и (или) бюджетным обязательствам субъекта РФ превышает 30% собственных доходов его годового бюджета. На этом основании Высшим Арбитражным Судом РФ по ходатайству Прави-

тельства РФ в субъекте федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Положения данного Федерального закона, изложенные в п. 1«б», 3 ст. 26-9 и введенные Федеральным законом от 04.07.2003 №95-ФЗ, вступают в силу с 1 января 2007 года, поэтому говорить о практике их применения пока рано.

Не имеется и опыта практического применения п. 1«в», 4 ст. 26-9 Федерального закона №184-ФЗ, введенных Федеральным законом от 04.07.2003 №95-ФЗ, хотя они считаются вступившими в силу. В этих пунктах предусматривается принятие Правительством РФ решения о временном осуществлении федеральными органами государственной власти и (или) назначенными ими должностными лицами тех полномочий государственной власти субъекта федерации, которые реализуются за счет субвенций из федерального бюджета, в случае нарушения органами государственной власти субъекта федерации Конституции, законодательства и нормативных правовых актов.

Можно сделать вывод, что Федеральный закон №184-ФЗ в настоящем виде может рассматриваться в качестве последовательного шага в развитии федерального вмешательства как механизма конституционно-правовой ответственности в России. Наряду с упомянутым законом, юридическое обоснование федерального вмешательства и его отдельных форм содержится в постановлениях Конституционного Суда РФ. Серьезных препятствий в расширении законодательной и нормативной базы этого института действующая Конституция РФ не содержит. Важно только не ломать систему сдержек и противовесов как по горизонтали, так и по вертикали, не допускать манипулирования федеральным вмешательством в интересах одной ветви и/или одного уровня государственной власти.

Библиографический список

1. Авакян, С.А. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона / С.А. Авакян, А.М. Арбузин, А.Н. Аринин // Вестник Московского университета. – Сер.11. Право. – 2000. – №6.
2. Барциц, И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер / И.Н. Барциц // Государство и право. – 2001. – №5.
3. Барциц, И.Н. Федеральное вмешательство: Основания и механизмы / И.Н. Барциц // Правоведение. – 2000. – №4.
4. Виноградов, В.А. Федеральное вмешательство: проблемы теории и правовое регулирование / В.А. Виноградов // Законодательство и экономика. – 2004. – №7.
5. Глигич-Золотарева, М.В. Новые тенденции законотворчества в современной России (на примере институтов объединения субъектов Федерации и временной финансовой администрации) / М.В. Глигич-Золотарева // Казанский федERALист. – 2004. – №2 (10).
6. Глигич-Золотарева, М.В. Формы и механизмы ответственности органов государственной власти и местного самоуправления: перспективы законодательного обеспечения / М.В. Глигич-Золотарева // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2003. – №17 (210).
7. Гришин, В. Партнерство центра и регионов должно быть равноправным / В. Гришин // Российская Федерация сегодня. – 2003. – №3.
8. Керимов, А.Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России / А.Д. Керимов. – М., 2001.
9. Кондрашев, А.А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории и реализация в Конституции Российской Федерации / А.А. Кондрашев // Государство и право. – 2000. – №2.

10. Лебедев, В.А. Теоретические основы конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации / В.А. Лебедев // Вестник Челябинского университета. – Серия 9. Право. – 2001. – №1.
11. Ливеровский, А.А. Федеральное вмешательство / А.А. Ливеровский // Журнал российского права. – 2002. – №9.
12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации “Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)”. – М., 2000.
13. Смирнов, Я.Ю. Конституционные основы вертикального разделения властей: опыт сравнительно-правового анализа / Я.Ю. Смирнов // Юридический аналитический журнал. – 2005. – №1-2.
14. Юханов, Н.С. Актуальные проблемы реформирования федеративных отношений в России / Н.С. Юханов // Актуальные проблемы политологии. – М., 2001.

Y.U.Smirnov

**FEDERAL INTERFERENCE AS A MECHANISM
OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL AMENABILITY IN THE SYSTEM
OF VERTCAL POWER DIVISION**

The following article is devoted to the study of the federal interference in the constitutional law of the European and American federative states. Special attention is given to the formation of this institution in Russian Federation, where the legal rationale of the federal interference and of some of its forms are given in the legal resolution of Constitutional law-court of Russian Federation and in the latest legislation, but demands further perfection.