

А. С. Джумагулов

ПОНЯТИЕ ИНСТИТУТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье предпринимается одна из первых попыток раскрыть понятие института федерального вмешательства в Российской Федерации с позиций теории федеративного государства и правовой основы его функционирования. В работе рассмотрены вопросы осуществления федеральными органами государственной власти мер принуждения в рамках осуществления названного института в России.

Ключевые слова: федерализм, федеральное вмешательство, государственное принуждение, меры принуждения, правовой институт, федеральные органы государственной власти, субъект федерации.

A. S. Dzhumagulov

THE NOTION OF AN INSTITUTE OF FEDERAL INTERVENTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the author makes one of the first attempts to define the notion of an institute of federal intervention in the Russian Federation from the point of view of federal state theory and legal basis of its functioning. The author focuses on the issues of coercive measures taken by federal bodies of state power within the framework of the mentioned institute in Russia.

Keywords: federalism, federal intervention, public enforcement, coercive measures, legal institute, federal bodies of state power, constituent entity of the federation.

Рассмотрение многих нерешенных проблем в процессе функционирования современных федеративных отношений в условиях новой России и, в первую очередь, таких принципиальных вопросов, как недостаточная разработанность теоретических основ федеративных отношений, несовершенство структуры организации государственной власти субъектов Российской Федерации, многочисленные противоречия и проблемы в разделении полномочий между федеральным центром и регионами, имеет актуальное теоретическое и практическое значение. При этом следует отметить и отсутствие в российской правовой науке и практике научно обоснованной политики государства в сфере федеративных отношений.

Федеральное вмешательство, выступая институтом федеративной формы государственного устройства, имеет определенную специфику в предпосылках и условиях применения, содержании принудительных мер,

механизме и процедуре их реализации. Следовательно, институт федерального вмешательства, как особой формы разновидности государственного принуждения, позволяет наполнить реальным содержанием принцип федерализма через установление конкретных форм ответственности органов государственной власти субъектов.

Современная федеративная форма государственного устройства предполагает сбалансированную государственную политику, в рамках которой учитываются интересы как единого государства, так и его составных территориальных образований. От выбора содержания, форм и методов реализации государственной политики в таком этнически многообразном и структурно сложном федеративном государстве, как Россия, зависит благополучие и нравственное состояние миллионов граждан. Такая политика пока не получила законодательного оформления и не стала реальной практикой сегодняшнего дня. Это

во многом связано с тем, что отечественные правоведы относят к федеральному вмешательству весьма разноплановые по своему содержанию и правовым последствиям меры [1—4], отдельные из которых вряд ли можно признать мерами федерального вмешательства.

Следует согласиться с мнением Д. Р. Балкавого, который указывает, что поскольку институт федерального вмешательства является внутригосударственным механизмом, цель которого заключается в обеспечении действия федеральной конституции и федеральных законов, обеспечении прав и свобод человека и гражданина в едином правовом пространстве — на всей территории федерации, к нему не следует относить меры, воздействие которых прямо или косвенно направлено на население субъекта федерации, а также меры, применение которых может оказать на него негативное воздействие [5]. Негативные последствия мер федерального вмешательства могут быть направлены исключительно на органы государственной власти субъекта федерации, нарушающие правовые предписания.

Принятие 11 декабря 2004 г. в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6] коренным образом изменило порядок ответственности органов государственной власти субъектов РФ. Осознавая тот факт, что пока рано делать какие-либо принципиальные выводы о результатах данного этапа изменения федерального законодательства о федеральном принуждении, и оставляя за рамками данной статьи подробный анализ всех его аспектов, остановим свое внимание на одном из самых важных направлений: проблемах совершенствования конституционной ответственности органов государственной власти субъектов РФ как элемента федерального вмешательства.

Институт федерального вмешательства органически свойствен государственно-правовой системе различных федераций современности. Возможность его использования в случае

конституционных правонарушений в деятельности субъекта Федерации уже достаточно апробирована и признана в качестве эффективной формы контроля со стороны федеральной власти. Во-первых, федеральное правительство может давать указания субъектам федерации и их органам относительно способа осуществления ими исполнительной власти (ст. 37 Основного закона ФРГ, ст. 353 Конституции Индии). Во-вторых, возможно назначение федерального уполномоченного, к которому переходит власть в субъекте федерации. Так, в Пакистане, пока осуществляется федеральное вмешательство в дела провинции, Парламент может принимать законы для провинции или любой ее части по любому вопросу, даже не отнесенному к ведению федеральной законодательной власти, а Федеральное правительство принимает на себя полномочия губернатора провинции или направляет губернатора провинции, чтобы тот принял от имени Федерального правительства все функции правительства и других исполнительных органов провинции (ст. 232 Конституции Пакистана). В-третьих, федеральное правительство в экстренных случаях может использовать войска (ст. 91—1 Основного Закона ФРГ). В некоторых случаях военные власти выполняют ряд функций органов государственной власти и местного самоуправления — руководят обеспечением подвоза продовольствия, бесперебойной работы систем жизнеобеспечения, организуют выборы отдельных органов власти на местах. Так, в Основном Законе ФРГ предусмотрено, что право ввести подразделения федеральной полиции и пограничной охраны на территорию земли, в случае угрозы существованию свободного демократического строя земли, предоставляется федеральному правительству, но Бундесрат (верхняя палата германского парламента) может в любой момент отменить это решение [7]. В-четвертых, возможна приостановка (полностью или частично) действия отдельных конституционных положений, касающихся не только органов (должностных лиц) субъектов федерации, но также прав и свобод граждан и др.

(ст. 358 и 359 Конституции Индии, ст. 232 Конституции Пакистана). Наконец, в-пятых, федеральным органам может быть предоставлено полномочие принимать необходимые меры по своему усмотрению для сохранения общественного порядка, внутренней или внешней безопасности (ст. 185 Конституции Швейцарии). Например, согласно ст. 232 Конституции Пакистана во время федерального вмешательства Федеральное правительство вправе принимать такие меры, которые сочтет необходимыми или желательными для достижения целей вмешательства [8].

Логика федерального вмешательства видится в устранении неблагоприятных факторов, создающих угрозу российскому федерализму, государственности и единству правовой системы. Нельзя не согласиться с мнением, что проблемы становления и утверждения в субъектах российского конституционализма по ряду принципиальных вопросов связаны скорее не с ее недостатками, а с неэффективностью механизма обеспечения [9].

Меры федерального принуждения появились практически одновременно с зарождением федеративной формы государственного устройства и получили правовое закрепление в законодательстве большинства мировых федераций, став важнейшим элементом их систем права. Содержание этих мер «...определяется самой природой федеративного устройства..., которая предполагает необходимость обеспечения единства экономической и политической организации союзного государства, закрепления соответствующих механизмов интеграции, объединяющих субъекты федерации» [10].

В Федеративной Республике Германия базовым конституционным положением, обуславливающим возможность использования федерацией мер федеральной интервенции в отношении земель, является ст. 37 Основного Закона ФРГ: «1. Если земля не выполняет федеральных обязательств, возложенных на нее Основным Законом или другим Федеральным законом, то Федеральное правительство может с

согласия Бундесрата принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств в порядке принуждения со стороны Федерации. 2. Для проведения таких мер принуждения Федеральное правительство или его уполномоченный имеет право давать указания всем землям и их учреждениям» [11].

Между тем средства федерального принуждения могут быть слишком привлекательны для злоупотребления ими с целью перераспределения властных полномочий в сторону центральных властей союзного государства. Поэтому наряду с принуждением должен иметь место и институт федеральной ответственности, т. е. процедуры, которая может быть запущена, если федеральный центр вторгнется в пределы исключительной компетенции и предметов ведения субъекта федерации.

Такая система являет некое подобие системы «сдержек и противовесов», имеющей место в демократических государствах. Общеизвестно, что в соответствии с принципом разделения властей каждая из трех ветвей власти (исполнительная, законодательная и судебная) функционирует относительно независимо от других. Вместе с тем «встроенная» в этот принцип система сдержек и противовесов наделяет каждую ветвь способностью контролировать действия других.

С. С. Алексеев пишет, что «государственное принуждение, выраженное в праве, — это внешнее воздействие на поведение, основанное на организованной силе государства, на наличии у него «вещественных» орудий власти и направленное на внешне безусловное (непреклонное) утверждение государственной воли» [12].

Следовательно, под формой государственного принуждения следует понимать объединенные общностью целей, оснований, правовых последствий и процедуры применения специфически обособленные группы мер принуждения, которые можно отграничивать друг от друга, классифицировать, так как каждой форме государственного принуждения

свойственна специфическая внутренняя содержательность и внешние формы выражения и проявления в способах осуществления государственно-правовой реакции, в процессуальных особенностях реализации материально-правового содержания этих форм.

Федеральное принуждение призвано характеризовать содержательную основу института федерального вмешательства, в то время как само федеральное вмешательство может рассматриваться в качестве специфической формы государственного принуждения. Специфика федерального вмешательства как особой формы государственного принуждения заключаются в следующем:

Исходя из вышеизложенного, институт федерального вмешательства может рассматриваться в качестве эффективного средства разрешения юридических коллизий в федеральных отношениях и представлять собой механизм осуществления мер государственного принуждения за нарушение федерального законодательства, отказ от выполнения решений федеральных органов (или соблюдения таких решений) каким-либо из субъектов федерации и, таким образом, выступая инструментом обеспечения единства правового пространства федерации, а, следовательно, и ее стабильности.

Как известно, под правовым институтом понимаются системно взаимосвязанные группы правовых норм внутри отдельных отраслей права, регулирующих однородные виды общественных отношений. Нормами отдельных отраслей права (их санкциями) предусматриваются отраслевые виды федерального принуждения и меры федерального вмешательства, отличающиеся друг от друга специфическими особенностями, обусловленными предметом правового регулирования. Вместе с тем в своей системе всем мерам федерального вмешательства на основе отраслевых видов принуждения свойственны общие черты, что и позволяет в общетеоретическом плане выработать представление о федеральном вмешательстве

как о едином правовом явлении. В связи с этим и нормы, регламентирующие правовой режим федерального вмешательства в целом, условно можно рассматривать как комплексный межотраслевой институт права, имеющий предметом своего регулирования определенный тип (род) общественных отношений, а именно охранительные отношения, возникающие в связи с правонарушениями и иными нежелательными последствиями и правовыми аномалиями в сфере федеративных отношений, вызывающими необходимость применения принудительных мер федерального характера, предусмотренных отраслевыми нормами права.

Государственно-правовым назначением института федерального вмешательства является защита Конституции Российской Федерации в целом и конституционно значимых ценностей, таких, как права и свободы человека и гражданина, единство и территориальная целостность Российской Федерации, национальная безопасность и обороноспособность Российской Федерации, единство экономического и правового пространства Российской Федерации и восстановление законности.

В России в комплекс мер федерального вмешательства могли бы войти самые различные меры. Главное — необходимо предусмотреть механизм обеспечения национальной безопасности в федеративном государстве и конституционного строя в субъекте Федерации как в случае неспособности органов власти субъекта Федерации самостоятельно справиться с ситуацией, так и в случае целенаправленной деятельности со стороны последних на создание такого сбоя. Вместе с тем федеральное вмешательство должно представлять собой, прежде всего, восстановительную санкцию, а не превращаться в карательные меры.

Например, правоведа А. В. Безрукову видится, что термины «федеральная интервенция», «федеральное вмешательство» не совсем удачны. На его взгляд, они ассоциируются с чем-то негативным, неправомерным. По его мнению, целесообразно предложить наиболее

гибкий термин, например «федеральное воздействие» или «прямое федеральное воздействие», который бы действительно отражал его необходимость, легальность и более мягкий правовой характер. Меры федерального воздействия также могут носить длительный (введение президентского правления) и разовый характер (приостановление действия акта губернатора) [13].

В любом случае использование института федерального вмешательства должно быть крайней мерой, проводимой первоначально в более мягких формах и уже после принятия всех возможных социально-экономических, финансовых методов воздействия и возможных согласительных процедур.

Таким образом, под институтом федерального вмешательства следует понимать систему специальных конституционно-правовых норм, имеющих определенные основания применения и цели, связанные с защитой конституционного строя, восстановления нарушенных федеративных отношений путем принуждения органов государственной власти либо должностных лиц субъектов федерации к исполнению возложенных на них конституционных обязанностей через применением уполномоченными на то федеральными органами государственной власти принудительных мер.

Список библиографических ссылок

1. Барциц И. Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Гос-во и право. 2001. № 5.
2. Ливеровский А. А. Федеральное вмешательство // Журнал рос. права. 2002. № 9.
3. Кондрашев А. А. Некоторые проблемы разработки санкций конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001.
4. Айдарова И. В. Институт федерального вмешательства: российский и зарубежный опыт правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
5. Балкавой Д. Р. Институт федерального вмешательства как вид конституционно-правовой ответственности субъектов РФ // Вестник Моск. гос. открытого ун-та. 2008. № 4 (33).
6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 ноября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
7. Конституции государств европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1997.
8. Михайлова М. Ю. Федеральное вмешательство в зарубежных странах. М., 2005.
9. Конституционно-правовая реформа в современной России: науч.-практ. конф. // Гос-во и право. 2000. № 5.
10. Домрин А. Федеральная интервенция в дела субъектов федерации. Зарубежный опыт правового регулирования // Независимая газ. 1995. 28 февр.
11. Основной Закон Федеративной Республики Германия // Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1997.
12. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971.
13. Безруков А. В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.