

Приоритет прав и свобод человека признается неотъемлемым принципом правового государства, более того, их приоритет как высшей ценности действует на международном, федеральном и региональном уровнях. Реализация данного принципа связана, прежде всего, с наличием эффективных механизмов защиты, в том числе и конституционной юстиции. Конституционные права граждан реальны лишь постольку, поскольку они могут защитить их в суде. Конечно, в большинстве случаев достаточно обратиться за защитой и в обычный суд, но возможность обращения в суд, специально созданный для защиты кон-

ституционных прав, безусловно, поднимает уровень защищенности таких прав.

#### Примечания

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Стандарт справедливости // Российская газета. 2007. № 122.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 16.

<sup>3</sup> Там же. 2004. № 6.

<sup>4</sup> По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2006 г. № 187-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 5.

**И.С. СУРКОВА**  
старший преподаватель

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ К ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦАМ И ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО: СООТНОШЕНИЕ МЕР

Конституционно-правовое принуждение к должностным лицам и органам государственной власти субъектов РФ можно определить как вид конституционно-правового принуждения, состоящий в применении в особом процессуальном порядке уполномоченными должностными лицами и органами государственной власти, связанными с должностными лицами и органами государственной власти субъектов РФ отношениями в системе «сдержек и противовесов», обеспечивающей разделение властей в структуре федеративного устройства РФ, закрепленных нормами конституционного права принудительных мер преимущественно организационного характера за ненадлежащее исполнение ими своих полномочий или в иных предусмотренных законом случаях с целью обеспечения нормального порядка осуществления государственной власти и согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации.

Конституционно-правовое принуждение к должностным лицам и органам государственной власти субъектов Федерации осуществляется органами государственной власти — партнерами по власти в системе разделения властей как по вертикали, так и по горизонтали. В системе разделения властей по вертикали

конституционно-правовое принуждение применяется федеральными органами и выражается в понуждении к исполнению возложенных на органы государственной власти субъектов РФ конституционных обязанностей, связанных с проведением единой государственной политики, либо в применении к этим органам или должностным лицам дополнительных лишений (обременений) личного или организационного порядка.

Конституционно-правовое принуждение к должностным лицам и органам государственной власти субъектов РФ, применяемое федеральными органами государственной власти, связано с федеральным вмешательством. Но все ли меры конституционно-правового принуждения, применяемые к должностным лицам и органам государственной власти субъектов РФ федеральными органами, осуществляются в рамках федерального вмешательства? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо определить, что понимается под федеральным вмешательством, каковы его отличительные признаки и меры.

В юридической литературе нет единства в том, что следует понимать под федеральным вмешательством. Можно выделить ряд подходов к определению федерального вмешательства.

А.Н. Медушевский определяет федеральное вмешательство как использование чрезвычайных мер для обеспечения единства федеративного государства. Однако в своих работах он рассматривает данное явление также как институт и как процесс перехода к чрезвычайным методам управления, причем часто смешивает указанные подходы<sup>1</sup>. Ряд авторов трактуют федеральное вмешательство как правовой институт, содержащий систему норм, устанавливающих основания, формы и порядок действий федеральных органов власти по отношению к органам власти субъектов Федерации в случаях совершения ими конституционных правонарушений или при угрозе наступления последствий в целях охраны интересов общества и союзного государства<sup>2</sup>.

Наиболее обоснованной представляется позиция Д.В. Котелевского, который считает, что федеральное вмешательство следует рассматривать в двух аспектах — как конституционно-правовой институт и как процесс временного изменения федеральными органами государственной власти компетенции органов государственной власти субъектов РФ<sup>3</sup>. Односторонний подход к характеристике федерального вмешательства как статичного либо динамичного состояния не является обоснованным, так как происходит неоправданное сужение понятия федерального вмешательства, исключение отдельных его аспектов, что не позволяет раскрыть его содержание в полном объеме.

Для уяснения сути федерального вмешательства необходимо выявить его отличительные признаки. Такими признаками являются:

1. Действия Федерации по отношению к субъекту Федерации носят особый, чрезвычайный характер. Данный признак выражается в том, что применение мер федерального вмешательства требует наличия особых обстоятельств.

2. Основания введения федерального вмешательства связаны с наличием угрозы нарушения конституционных основ федерализма.

3. При федеральном вмешательстве федеральными органами изменяется компетенция органов государственной власти субъектов Федерации, происходит изъятие каких-либо предметов ведения из компетенции органов государственной власти субъектов Федерации.

4. Федеральное вмешательство всегда реализуется помимо воли субъектов Федерации.

Данный признак позволяет отграничить федеральное вмешательство от различных форм сотрудничества Федерации и ее субъектов.

5. Федеральное вмешательство представляет собой специальную, законодательно установленную процедуру, которая предполагает обязательное участие в ней высших органов федеральной власти.

6. Федеральное вмешательство носит всегда временный характер. Данный признак позволяет отграничить федеральное вмешательство от коренных изменений в федеративном устройстве государства.

7. Целью федерального вмешательства являются восстановление конституционной законности и обеспечение принципа федерализма. Как представляется, федеральное вмешательство не имеет карательной цели по отношению к тем, чьи действия или бездействия создали необходимость применения федерального вмешательства.

В науке конституционного права не выработан единый подход к перечню мер федерального вмешательства. Как правило, к мерам федерального вмешательства наряду с такими, как временное введение особого режима правления на территории субъекта Федерации, временное введение прямого федерального правления на территории субъекта Федерации, относят и такие меры, как отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации, роспуск законодательного органа субъекта Федерации, вынесение предупреждения органу государственной власти или должностному субъекту Федерации, признание нормативного правового акта субъекта неконституционным или недействующим, приостановление действия правового акта, временное перераспределение полномочий между федеральными органами власти и управления и органами власти и управления субъекта Федерации<sup>4</sup>, которые являются и мерами конституционно-правового принуждения к должностным лицам и органам государственной власти субъектов РФ. Все ли перечисленные меры конституционно-правового принуждения обладают выделенными выше признаками федерального вмешательства в соответствии с законодательством РФ? Думается, что нет.

Такие меры, как признание нормативного акта субъекта РФ неконституционным или недействующим, а также вынесение предупреждения органу государственной власти или

должностному лицу субъекта, не отвечают указанным признакам федерального вмешательства по следующим основаниям.

Признание нормативного акта субъекта РФ неконституционным или недействующим, согласно законодательству РФ, возможно в результате рассмотрения дела соответствующим судебным органом. Процессуальный порядок возбуждения соответствующего производства не требует наличия особых (чрезвычайных) обстоятельств. Следовательно, данная процедура не носит особого или чрезвычайного характера. Кроме того, при признании нормативного акта субъекта РФ неконституционным или недействующим федеральные органы государственной власти не вторгаются в компетенцию органов государственной власти субъектов РФ, а лишь указывают на наличие нарушений и понуждают соответствующий орган самостоятельно устранить нарушения, при этом органы государственной власти сохраняют свободу действия.

Также к мерам федерального принуждения нельзя отнести роспуск законодательного органа и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ, так как данные меры не отвечают всем признакам федерального вмешательства. Во-первых, при использовании таких мер не происходит изменения компетенции органов государственной власти субъекта Федерации. Во-вторых, основанием применения указанных мер не всегда являются чрезвычайные обстоятельства. Так, например, утрата доверия Президента РФ, которая является одним из оснований для отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ, никак не может расцениваться как чрезвычайное обстоятельство.

В-третьих, указанные меры могут применяться в связи с совершением законодательным органом или высшим должностным лицом конституционного деликта и, следовательно, иметь карательную цель, что не соответствует целям федерального вмешательства.

На основании проведенного анализа к мерам конституционно-правового принуждения к должностным лицам и органам государственной власти субъектов РФ, которые одновременно являются и мерами федерального вмешательства, можно отнести только такие, как введение временной финансовой администрации и временное изъятие федеральными органами полномочий исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета.

#### Примечания

<sup>1</sup> Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М., 2002. С. 364–366, 510.

<sup>2</sup> См., напр.: Кондрашев В.А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории и реализации в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 2. С. 12; Смирнов Я.Б. Федеральное вмешательство как механизм конституционно-правовой ответственности // Юридический аналитический журнал. 2005. № 3–4 (15–16). С. 203.

<sup>3</sup> Котелевский Д.В. Институт федерального вмешательства в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С. 24.

<sup>4</sup> См., напр.: Анненкова В.Г. Федеральное вмешательство как способ обеспечения территориального единства государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 38; Гончаров И.В. Федеральное вмешательство как способ контроля Российской Федерации за деятельностью своих субъектов // Там же. № 2. С. 26–27.

**С.В. ПРАСКОВА**

*кандидат юридических наук, доцент*

## О ПОДХОДАХ К КЛАССИФИКАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В федеративном государстве вопрос об определении полномочий органов государственной власти чрезвычайно сложен, так как децентрализованное устройство подразумевает разграничение государственно-властных полномочий между федеральной и регио-

нальной структурами органов власти. Для России это один из сложнейших вопросов федеративного устройства.

В 90-х гг. XX в. правовое регулирование полномочий региональных органов власти осуществлялось разрозненно и бессистемно