

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

Гаджиева Халисат Валерьевна, доцент кафедры конституционного (государственного) административного права СКИ (филиал) ФГБОУВО, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), кандидат юридических наук
Абдулазизова Патимат Гасановна, доцент кафедры конституционного (государственного) административного права СКИ (филиал) ФГБОУВО, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), кандидат юридических наук

DOI ARTICLE <http://dx.doi.org/10.26739/2181-9130-2017-9-3>

Received: 20 November 2017

Published online: 25 December 2017

For citation Gadjiyeva Kh.V., Abdulazizova P.G. Constitutional and legal analysis of the institute of federal intervention in the Russian federation and in foreign countries in the field of ensuring the unity of the legal space. Journal of law research, 2017, vol. 9, issue 9, pp. 31–47.

В статье рассматривается практика применения в Российской Федерации и в зарубежных странах института федерального вмешательства. Статья написана на актуальную и недостаточно изученную в науке конституционного права проблему. Актуальность темы статьи заключается в необходимости совершенствования правового регулирования института федерального вмешательства с использованием опыта регулирования данного института в зарубежных странах. Целью статьи является сравнительный анализ конституционно-правового регулирования института федерального вмешательства в Российской Федерации и в зарубежных странах в сфере обеспечения единства правового пространства.

Говорится, что при реализации федерального вмешательства возможно применение вооруженных формирований и полицейских сил в случаях, предусмотренных действующим законодательством. Обращается внимание на то, что в большинстве зарубежных государств созданы специальные военизированные формирования для обеспечения внутриполитической безопасности государства и общества. Среди наиболее важных выводов – положение о том, что опыт зарубежных стран нужно использовать с учетом применимости каких-либо положений зарубежного законодательства в России. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию российского законодательства.

Ключевые слова: институт федерального вмешательства, зарубежные государства, конституционно-правовая ответственность,

федеративные государства, правовое пространство, национальная гвардия.

**Россия Федерацияси ва хорижий давлатларда
ҳуқуқий кенгликни таъминлаш соҳасида федерал
аралашув институтининг конституциявий ҳуқуқий
таҳлили**

Мақолада Россия Федерацияси ва хорижий давлатларда федерал аралашув институти амалиёти кўриб чиқилган. Мақола долзарб ва конституциявий ҳуқуқ фанида етарлича ўрганилмаган муаммога бағишланган. Мавзунинг долзарблиги хорижий давлатлар тажрибасини қўллаган ҳолда федерал аралашув институтини ҳуқуқий тартибга солиш заруратидан иборат. Мақоланинг мақсади бу-ҳуқуқий маконнинг ягоналигини таъминлаш соҳасида Россия Федерацияси ва хорижий давлатларда федерал аралашув институтини конституциявий-ҳуқуқий тартибга солишнинг киёсий таҳлилдир. Таъкидланишча, федерал аралашувни амалга оширишда қонунда кўзда тутилган ҳолларда ҳарбий тузилма ва Полиция кучларидан фойдаланиш мумкин.

Кўплаб хорижий давлатларда давлат ва жамиятнинг ички хавфсизлигини таъминлаш мақсадида махсус ҳарбий тузилмалар шакллантирилганлигига эътибор қаратилган.

Ниҳоятда муҳим хулосалар сифатида хорижий давлатлар тажрибасини хорижий қонунчиликни Россияда қўллашнинг мақбуллигини инобатга олиб фойдаланиш керак, деган қоидани кўрсатиш мумкин.

Тадқиқот натижаси Россия қонунчилигини такомиллаштириш юзасидан хулоса ва таклифлар шакллантиришдан иборат.

Калит сўзлар: федерал аралашув институти, хорижий давлатлар, конституциявий-ҳуқуқий жавобгарлик, федератив давлатлар, ҳуқуқий макон, миллий гвардия.

**CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS OF THE
INSTITUTION OF FEDERAL INTERVENTION IN THE
RUSSIAN FEDERATION AND IN FOREIGN
COUNTRIES IN THE SPHERE OF ENSURING OF
UNITY OF LEGAL SPACE**

Gadzhieva Halisat Valer'evna, Associate Professor of Department of constitutional (state) administrative law North-Caucasian Institute (branch) Federal state budget educational institution higher education "Russian state University of justice (RPA of the Ministry of justice of Russia)", Candidate of Law sciences.

Abdulazizova Patimat Gasanovna, Associate Professor of Department of constitutional (state) administrative law North-Caucasian Institute (branch) Federal state budget educational institution higher education "Russian state University of justice (RPA of the Ministry of justice of Russia)", Candidate of Law sciences.

This article deals with the practice of the Russian Federation and foreign countries Institute Federal interference. Article is written in actual and insufficiently researched in science of constitutional law issue. Relevance of the topic of the article is the need to improve the legal regulation of the Institute of the federal intervention, using the experience of the management of the Institute in foreign countries. The aim of this paper is a comparative analysis of constitutional and legal regulation of the

Institute of Federal interference in the Russian Federation and foreign countries in the field of ensuring the uniformity of legal space. States that when implementing federal interference possible use of armed forces and police forces in cases stipulated by current legislation. Attention is drawn to the fact that in most foreign countries have established special paramilitary forces to ensure internal political security of the State and society. Among the most important findings – a provision stating that the experience of foreign countries need to use, taking into account the applicability of any of the provisions of foreign legislation in Russia. The result of the study is to formulate conclusions and proposals to improve Russian legislation.

Key words: Institute of federal intervention, foreign state, constitutional and legal responsibility, federal states, the legal space, the National Guard.

Институт федерального вмешательства в обеспечении единства правового пространства в Российской Федерации и в зарубежных федеративных государствах сравнительно недавно стал предметом научных исследований. Если говорить о сущности института федерального вмешательства, то можно отметить, что она связана с самой природой федеративного государства, в котором осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Федеральное вмешательство в механизме обеспечения единства правового пространства в Российской Федерации следует рассматривать в качестве меры конституционно-правовой ответственности, основания, порядок и пределы применения которой устанавливаются Конституция РФ и действующее федеральное законодательство

[Рамазанова,2012,13]¹. Основанием применения мер федерального вмешательства является не только нарушение норм конституционного законодательства, но и объективная неизбежность такого вмешательства, основанная на необходимости выполнения базовых функций государства по обеспечению правопорядка, защите интересов граждан в различного рода чрезвычайных ситуациях и т.п.

В последнее время возрос интерес зарубежных исследователей к данной проблеме, который вызван складывающейся ситуацией в сфере национального законодательства ряда стран под влиянием процессов глобализации, и соответственно необходимости в пересмотре подходов к вопросам обеспечения согласованного непротиворечивого законодательства, основанного на верховенстве национальной Конституции, а не права вообще, как это было ранее. Поэтому представляется целесообразным проанализировать уже имеющийся опыт существования таких механизмов в развитых зарубежных федеративных государствах.

Надо сказать, что, как правило, в зарубежных федеративных государствах институт федерального вмешательства существует в качестве института чрезвычайного положения. Практика применения этого конституционного института является различной в стабильных демократических федерациях, где он выступает как вынужденное исключение из правил, и в нестабильных политических системах, где возникает постоянная угроза одностороннего выхода (сепарации) субъекта из состава федерации с последующей угрозой ее полного распада. Исходя из политической практики

Рамазанова Х.В. Роль института федерального вмешательства в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Махачкала, 2012. С. 13.

ряда федеративных государств, в которых предусмотрено федеральное вмешательство как способ разрешения федерально-субъектных конфликтов, надо сказать, что этот конституционный институт применялся в таких государствах, как Аргентина – с 1853 года более 220 раз, Индия – с 1950 года более 100 раз, Швейцария – более 10 раз и т.д. Хотя в некоторых государствах, например, в ФРГ, практики применения этого института пока не существует. В стабильных демократических федерациях (США, ФРГ, Канада, Бельгия, Швейцария) меры федерального вмешательства дискутируются и их применяют очень редко (или не применяют вообще) и при определяющей позиции судов по конституционным вопросам (Верховного суда или специальных конституционных судов). В России федеральное вмешательство выступает мерой конституционно-правовой ответственности, основанием применения которой служит судебное решение, устанавливающее факт конституционного правонарушения и являющееся гарантией обоснованного применения данной меры.

М.Ю. Михайлова выделяет четыре основные модели федерального вмешательства в зарубежных странах:

- европейская модель федерального принуждения (ФРГ, Австрия, Швейцария);
- североамериканскую модель федерального вмешательства (США, Канада, ФРГ);
- латиноамериканскую модель федеральной интервенции (Мексика, Бразилия, Аргентина);

- азиатско-африканскую модель президентского правления (Индия, Пакистан, Нигерия) [Михайлова, 2005]¹.

Особо следует указать на то, что при реализации федерального вмешательства возможно применение вооруженных формирований и полицейских сил в случаях, предусмотренных действующим законодательством. К примеру, использование вооруженных сил в целях защиты безопасности федерации предусмотрено в законодательстве Германии (ст. 35 Основного закона) и др. В большинстве современных государств существуют специальные военизированные формирования для обеспечения внутривнутриполитической безопасности государства и общества. Например, во Франции для этих целей создана Национальная жандармерия, в Италии - Корпус карабинеров, в Испании - Гражданская гвардия, в США и большинстве латиноамериканских стран - национальная гвардия.

Наиболее интересным представляется опыт регулирования института федерального вмешательства в США, поскольку это самое старое в мире федеративное государство и институт федерального вмешательства возник изначально именно там. Первое законодательное закрепление института федерального вмешательства связывают с нормой раздела 4 ст. IV Конституции США 1787 года [Конституция США, 2006]². В соответствии с Конституцией США 1787 года, а также Законом о национальном чрезвычайном положении 1976 года основаниями для федерального вмешательства

Михайлова М.Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Конституция США. Конституционное право зарубежных стран: хрестоматия. Тамбов, 2006.

являются: серьезные стихийные бедствия; забастовки и иные конфликты социально-трудового характера; угроза национальной безопасности; восстание (в штате против его правительства, выступления против правительства США в штате, восстания и акты внутреннего насилия, которые препятствуют применению федерального законодательства и законодательства штатов) [Богомолов,2015,8]¹. Надо сказать, что случаев прямого федерального вмешательства во внутренние дела штатов с применением вооруженных сил и смещением их правительств (кроме периода гражданской войны) фактически не было. Особо следует отметить полномочие Президента США отстранять от должности высшее должностное лицо штата. Данное полномочие следует считать мерой федерального вмешательства, так как в Соединенных Штатах субъект федерации самостоятельно избирает губернатора, что обуславливает их ответственность только перед электоратом [Джумагулов,2013,124]². Представляет интерес национальная гвардия в США. Она была создана в 1903 году и является военным и правоохранительным институтом исполнительной власти. Национальная гвардия представляет собой боеготовые части и подразделения организованного резерва сухопутных войск и ВВС, базируясь в каждом штате. Ее формирования подчиняются президенту США и губернаторам штатов. Она может применяться

Богомолов Н.С. Конституционно-правовой анализ института федерального вмешательства в зарубежных странах // Национальная ассоциация ученых. М., 2015. № 9–3 (14). С. 8.

Джумагулов А.С. Субъекты реализации федерального вмешательства (сравнительно-правовой анализ России и зарубежных стран) // Конституция России: глобальное, национальное, региональное: междунар. науч.-практ. конф. 5 декабря 2013 г. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2013.С. 124.

как для поддержки армии в период вооруженных конфликтов, так и для выполнения различных внутригосударственных задач, в частности для поддержания правопорядка при массовых протестах. Президент может использовать национальную гвардию с целью подавления восстания в каком-либо штате, внутреннего насилия, а также незаконных объединений и заговоров, которые препятствуют исполнению правосудия или законов США.

В Российской Федерации также была создана национальная гвардия в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. 5 апреля 2016 г. Президент РФ принял Указ № 157 «Вопросы федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», в соответствии с которым внутренние войска МВД РФ были преобразованы в войска национальной гвардии России и подчинены вновь образованной федеральной службе войск национальной гвардии РФ [Чепрасов,2016]¹, а 22 июня 2016 года был принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ "О войсках национальной гвардии Российской Федерации". В структуру национальной гвардии, кроме внутренних войск, вошли специальные отряды быстрого реагирования территориальных органов МВД, ОМОН, Центр специального назначения оперативного реагирования и авиации, а также авиационные подразделения МВД РФ.

В ФРГ основания для федерального принуждения закреплены в ст. 37 Основного закона ФРГ, согласно которой земли несут ответственность перед

Чепрасов К.В. Создание национальной гвардии как ответ на гибридные вызовы безопасности России // Вопросы безопасности. 2016. -№ 2. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_18849.html (дата обращения: 25.10.2016).

федерацией за невыполнение своих обязательств: «Федеральное правительство может с согласия Бундестага принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств в порядке принуждения со стороны Федерации» [Федеративная республика Германия, 1991, 39]¹. Однако случаев такого вмешательства за всю историю действия Основного закона ФРГ не было. Таким образом, эта норма носит, скорее, «профилактический» характер. Использование вооруженных сил ФРГ при осуществлении федерального принуждения исключено, однако возможно применение таких мер, как «отстранение правительства земли, финансовое воздействие, применение полицейских сил других земель, роспуск парламента земли – ландтага, назначение федерального комиссара с общими или специальными полномочиями и принятие федеральными властями временной опеки над властями земли (кроме судебных органов)».

В Мексике на основании п. 3. статьи 110 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов губернаторы штатов, депутаты законодательных органов, члены высших судов штатов при нарушении ими федеральной Конституции и федерального законодательства подлежат увольнению с запрещением впоследствии занимать должности в государственных органах и осуществлять поручения, относящиеся к государственной службе.

В конституциях Бразилии, Аргентины, Индии более подробно закреплены основания федерального вмешательства. Самой обширной среди федеративных стран мира можно назвать сферу федерального

¹ Федеративная республика Германия // Конституция и законодательные акты. М., 1991. С. 39.

вмешательства в Бразилии. Так, в статье 34 Конституции Бразилии Федерация не имеет права на вмешательство в дела Штатов или Федерального округа, кроме случаев: «сохранения целостности государства; иностранной интервенции или интервенции одного субъекта Федерации в другой; серьезного нарушения общественного порядка и т.д.». Богатый опыт применения форм федерального вмешательства имеет Аргентина. В Конституции Аргентины 1854 года (в ред. 1994 г.) предусмотрен похожий механизм интервенции. Практика федеральной интервенции в латиноамериканских государствах говорит о достаточно частом ее применении. Так, в Аргентине, по данным А.Н. Домрина, за время действия Конституции Аргентины 1853 года федеральная интервенция осуществлялась более 220 раз [Домрин, 1998, 104]¹.

В Индии согласно ее Конституции закреплено три вида чрезвычайного положения: собственно, чрезвычайное положение; чрезвычайное положение в области финансов; объявление несостоятельным конституционного механизма штата. Основаниями для введения чрезвычайного положения являются либо внешняя агрессия, либо внутренние вооруженные восстания. Д.Д. Басу замечает, что в Индии институт федерального вмешательства применялся слишком часто. Всего за период с принятия Конституции Индии и до 1984 года федеральное вмешательство в этой форме применялось свыше 70 раз [Басу, 1986]²³.

Следует подчеркнуть, что в большинстве

Домрин А.Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал российского права. 1998. №3. С. 104.

Федеративная республика Германия // Конституция и законодательные акты. М., 1991. С. 39.

Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986.

конституций зарубежных федераций закрепляется право на федеральное вмешательство за главами центральной исполнительной власти. Чтобы реализовать это право, необходимо согласие высшего законодательного органа власти страны. К примеру, ст. 89 Конституции Мексики 1917 г. закрепляет за президентом право распоряжаться всеми постоянными сухопутными, морскими и воздушными вооруженными силами страны для обеспечения внутренней безопасности и внешней обороны федерации.

В Российской Федерации центральной фигурой в механизме реализации федерального вмешательства также является глава государства. Конституция РФ 1993 г. не использует термин «федеральное вмешательство», однако содержание некоторых статей открывает возможность принятия мер федерального принуждения через компетенцию Президента РФ.

Несмотря на то, что институт федерального вмешательства нашел отражение в ряде правовых норм, действующее законодательство Российской Федерации о федеральном вмешательстве не позволяет считать формирование рассматриваемого института завершенным. В частности, законодательством не предусмотрены все необходимые для достижения целей данного института меры федерального вмешательства, бессистемно формулируются основания федерального вмешательства, нет унифицированного порядка осуществления федерального вмешательства. Это позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования на уровне федерального закона оснований и мер федерального вмешательства. С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин и А.Н. Аринин свои концептуальные предложения воплотили в проект федерального закона «О федеральном

вмешательстве». Они предложили, к примеру, ввести особый режим правления на территории субъекта Российской Федерации, или прямого федерального правления, или федерального правления в отдельной сфере общественных отношений, находящейся в ведении субъекта Российской Федерации[Авакьян,2000,33]¹.

Как представляется, при разработке мер федерального вмешательства в российском правоведении надо создать систему правовых и управленческих регуляторов, которые будут отвечать современному уровню государственного, экономического и правового развития страны. При этом необходимо использовать опыт других сложносоставных государств, преодолевших или преодолевающих схожие трудности, к примеру, ФРГ, США, Индии, Австрии, Мексики, Бразилии.

Таким образом, можно сделать вывод, что институт федерального вмешательства в зарубежных странах является чрезвычайным режимом управления в субъектах федерации. В некоторых случаях он может выступать в качестве меры конституционно-правовой ответственности государственных органов и высших должностных лиц субъектов федерации.

В стабильных демократических правовых государствах он практически не используется, о чем свидетельствует опыт применения этого института в США и ФРГ. В развивающихся странах, напротив, этот институт применяется слишком часто, что нельзя признать положительным, поскольку это, скорее, свидетельствует о слабости федерализма в данных государствах, нежели о его силе.

¹ Авакьян С. А. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, А. Н. Аринин // Вестник МГУ им. М. В. Ломоносова. Сер.11: Право. 2000. № 6. С. 33.

Из опыта применения форм федерального вмешательства в зарубежных странах можно утверждать, что для того чтобы достигнуть позитивных результатов в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации, вмешательство центра должно носить комплексный характер, сопровождаясь принятием всей совокупности мер, которые допускаются конституцией соответствующего государства, и не сводиться только к карательным и репрессивным акциям.

Использованные источники

1. Авакьян С.А. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, А.Н. Аринин // Вестник МГУ им. М. В. Ломоносова. Сер. 11: Право. 2000. № 6. С. 33–49. (1. Avakyan S.A. Federal intervention: the concept and draft federal law / S.A. Avakyan, A.M. Arbuzkin, A.N. Arinin // Bulletin of the Moscow State University. M.V. Lomonosov. Ser. 11: Right. 2000. № 6. P. 33-49.)

2. Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. (Basu D.D. Fundamentals of constitutional law of India. M., 1986.)

3. Богомолов Н.С. Конституционно-правовой анализ института федерального вмешательства в зарубежных странах // Национальная ассоциация ученых. М., 2015. № 9–3 (14). С. 8–10. (Bogomolov N.S. Constitutional and legal analysis of the institution of federal intervention in foreign countries / / National Association of Scientists. M., 2015. № 9-3 (14). Pp. 8-10.)

4. Джумагулов А.С. Субъекты реализации федерального вмешательства (сравнительно-правовой анализ России и зарубежных стран) // Конституция России: глобальное, национальное, региональное: междунар. науч.-практ. конф., 5 декабря 2013 г. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2013. 296 с.(Dzhumagulov A.S. Subjects of the implementation of federal intervention (comparative legal analysis of Russia and foreign countries) // The Constitution of Russia: global, national, regional: intern. scientific-practical. December 5, 2013 Volgograd: Publishing house of the Volgograd branch of the FGBOU VPO RANHiGS, 2013. 296 p.)

5. Домрин А.Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал российского права. 1998. №3.

(Domrin A.N. Federal intervention: features of legal regulation in foreign countries // Journal of Russian Law. 1998. № 3.)

6. Конституция США. Конституционное право зарубежных стран: хрестоматия. Тамбов, 2006. (The Constitution of the United States. Constitutional law of foreign countries: reader. Tambov, 2006.)

7. Михайлова М.Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. (7. Mikhailova M.Yu. Institute of Federal Intervention in Foreign Countries: dis. ... cand. jurid. sciences. M., 2005.)

8. Рамазанова Х.В. Роль института федерального вмешательства в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации: автореф... дис. канд. юрид. наук. Махачкала, 2012. (8. Ramazanova H.V. The role of the institution of federal intervention in ensuring the unity of the legal space of the Russian Federation: the author's abstract ... dis. Cand. jurid. sciences. Makhachkala, 2012.)

9. Федеративная республика Германия // Конституция и законодательные акты. М., 1991. (9. The Federal Republic of Germany // The Constitution and Legislative Acts. M., 1991.)

10. Чепрасов К.В. Создание национальной гвардии как ответ на гибридные вызовы безопасности России // Вопросы безопасности. 2016. № 2. С. 8–19. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_18849.html (дата обращения: 25.10.2017). (Cheprasov K.V. Creation of a national guard as a response to the hybrid challenges to Russia's security // Security issues. 2016. № 2. P. 8-19. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_18849.html (date of circulation: 25.10.2017).)