**Оглавление**

Введение 2

Глава I. Понятие федерального вмешательства. Федеральное вмешательство в системе обеспечения государственного единства и целостности Российской Федерации 4

§ 1. Понятие федерального вмешательства, его принципы и природа 4

§ 2. Роль федерального вмешательства при обеспечении территориальной целостности Российской Федерации 6

§ 3. Конституционная ответственность 8

Глава II. Меры государственного принуждения и правомерность их применения 11

§ 1. Меры государственного принуждения 11

§ 2. Конституционные критерии правомерности введения чрезвычайного положения как одной из самых распространенных форм федерального вмешательства. 18

Заключение 24

Список литературы 26

# Введение

Основная проблема реформирования российской государственности – восстановление ее качества как важнейшего двигателя культуры и прогресса в условиях сохранения идентичности государства[[1]](#footnote-1). Речь при этом идет о безусловном характере государственной целостности и единства России. Для этого, в том числе следует признать безусловное право Федерации на применение всего комплекса мер по защите своего государственного, экономического и правового единства. Однако при недостаточной разработанности механизмов регулирования федеративных отношений любые, даже самые целесообразные и оправданные действия Федерации и ее властей по защите интересов единой государственности могут быть расценены и зачастую расцениваются как не правовые[[2]](#footnote-2). Назрела необходимость выделить имеющиеся возможности, разработать недостающие меры обеспечения государственного единства России и, главное закрепить их посредствам права.

Приходится констатировать, что в российской Конституции 1993 г. практически нет упоминаний о контрольной функции государства, об институте федерального вмешательства. Очевидно, что такое положение обусловлено политическими обстоятельствами, сложившимися при принятии конституции, когда «сильные» регионы боролись со «слабым» центром. При всем этом контрольные механизмы за деятельностью субъектов федерации в России все же существуют, хотя они должным образом не закреплены в законодательстве и нуждаются в совершенствовании. Конституция Российской Федерации не содержит норм, прямо устанавливающих основания применения мер вмешательства федеральной власти в сферу полномочий субъектов федерации. Однако она содержит положения, в которых определены общие условия такого вмешательства, прежде всего путем указания на полномочия президента РФ и правительства РФ, закрепленные в ч. 4 ст. 78 («Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации») и особенно в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ («Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»).

Отсутствие должного закрепления порождает ряд проблем при использовании института федерального вмешательства. О данной проблематике и о решении проблем в данной области и пойдет речь в этой работе.

# Глава I. Понятие федерального вмешательства. Федеральное вмешательство в системе обеспечения государственного единства и целостности Российской Федерации

## § 1 Понятие федерального вмешательства, его принципы и природа

Любая федерация, хотя и состоит из отдельных государственных образований, представляет собой единое, целостное, союзное государство. Отсутствие суверенитета у субъектов федерации и сосредоточение всей его полноты у союзного государства позволяет федеральной власти при необходимости осуществлять принудительные меры по отношению к членам федерации. Следовательно, как справедливо отмечается в научной литературе данные меры «определяются самой природой федеративного устройства, которая предполагает не только разграничение предметов ведения, но и обеспечение единства экономической и политико-правовой организации союзного государства, закрепления соответствующих механизмов интеграции, объединяющей субъекты федерации».

Отсюда и правовая природа данного института, который берёт свое начало от федеративного устройства государства, направляя свою суть на предотвращение конфликтов между федерацией и субъектами в целях обеспечения государственного и правового единства государства.

Под федеральным вмешательством следует понимать конституционно-правовой институт, представляющий собой совокупность норм, определяющих основания, формы и порядок действия федеральных органов власти по отношению к органам власти субъектов федерации в случаях совершения ими конституционных правонарушений или при угрозе наступления последних в целях охраны интересов населения, обеспечения государственного и правового единства государства.

Таким образом, применение мер федерального вмешательства в дела субъектов является одним из правовых инструментов регулирования федеративных отношений. Однако допустимыми данные меры являются только в том случае, если они предварительно закреплены в конституционном законодательстве, и все субъекты федерации осведомлены о возможных инструментах правового воздействия.

Действующим законодательством, в частности, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[3]](#footnote-3) предусмотрены две меры федерального вмешательства – роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»[[4]](#footnote-4) также предусматривается применение отдельных мер федерального вмешательства в отношении субъектов федерации - полное или частичное приостановление полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и введение особого управления территорией (ст.11).

Следовательно, нужно констатировать правовую регламентацию лишь отдельных мер федерального вмешательства и отсутствие специального закона, который бы всесторонне регулировал институт федерального вмешательства, «стал бы гарантией прав и Российской Федерации, и ее субъектов, так как каждая из сторон хорошо бы представляла свои возможности и последствия в связи с применением той или иной меры федерального вмешательства»

## § 2 Роль федерального вмешательства при обеспечении территориальной целостности Российской Федерации

Для достижения целей устойчивого развития Российской Федерации необходимо решение многих задач в экономической, экологической, социальной сферах, в области науки, образования, безопасности, международных отношениях. В сфере развития федерализма и регионального развития в первую очередь стоят следующие задачи:

* укрепление государственности через совершенствование институтов государственной власти и общественных структур;
* демократизация и дебюрократизация структур государственной власти;
* совершенствование законодательства, прежде всего в сфере собственности;
* совершенствование законодательства и взаимоотношений между федеральными структурами, регионами и муниципалитетами[[5]](#footnote-5).

В качестве одной из программ под название «Стратегия устойчивого развития России – XXI век» предусмотрено решение задачи «выявления и комплексного стратегического анализа угроз национальной безопасности…и территориального расчленения Российской Федерации[[6]](#footnote-6).

Приводя цитату из упомянутого издания, в котором подчеркивается опасность для Российской Федерации угрозы ее территориального расчленения, мы не сгущаем краски. Сегодня с полной уверенностью можно сказать, что российский федерализм твердо встал на конституционные основы, но все это следствие компромисса, достигнутого между членами федерации…»[[7]](#footnote-7). В целом о подлинно федеративных отношениях говорят, когда достигнут баланс интересов всех субъектов федерации, когда степень децентрализации не грозит развалом федерации, а федеральный центр выступает в роли интегрирующего начала, когда, наконец, осуществлено экономическое единство государства, а общество готово немедленно встать на защиту государства.

Конституцией РФ определены количественный состав и виды субъектов федерации. В основу наименования субъектов положен не только территориальный, но и национальный, этнический принцип. Очевидно, что субъекты федерации, в целом представляющие всю страну, решают общую задачу – обустройство народов и территорий в едином государстве. Параметры взаимодействия федерации и ее субъектов определены Конституцией РФ:

Соблюдение Конституции РФ, федеральных законов, их верховенство над законами и нормативными актами субъектов РФ;

Взаимная ответственность и взаимное обеспечение прав федерации и субъектов, учет и баланс интересов и полномочий друг друга;

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов;

Единая система исполнительной власти в Российской Федерации в пределах, определенных конституцией и федеральными законами[[8]](#footnote-8).

Таким образом, речь идет о пределах власти Федерации и ее субъектов. Эти пределы, если их оценивать как философскую категорию, могут быть различны и в большей мере означают способность действовать с определенными последствиями для реализации поставленных целей[[9]](#footnote-9). Пространственные пределы власти определяются тем что она действует в определенных границах, территориях, сообществах, отношениях и умах. Особенность политической власти состоит в том, что в ней активно используются разнообразные санкции: законодательные, политические запреты и обязательства, способные как сдерживать так и стимулировать политические действия[[10]](#footnote-10). В этой связи уместно говорить о праве центральной власти активно действовать и применять конституционные санкции к субъектам для пресечения попыток выйти из под контроля федерации, не допустить сепаратистских тенденций, которые могут привести к территориальному расчленению России. Поэтому то и обоснованно введение в федеративных государствах института федерального вмешательства.

Федеральное вмешательство есть форма конституционной ответственности субъекта Российской федерации как государственного или административно-политического образования и их высших должностных лиц. Конституционная ответственность – это санкции, установленные Основным законом государства, касающиеся всех субъектов конституционно-правовых отношений; это мера государственного принуждения, применяемая в случае конституционного правонарушения и содержащая его итоговую правовую оценку; это заложенная в конституционной форме возможность (угроза) принуждения по отношению к обязанному лицу на случай неисполнения им обязанности.

## § 3 Конституционная ответственность

Конституционная ответственность распространяется на всех участников конституционно-правовых отношений, обладающих конституционной правосубъектностью. Субъектами конституционной ответственности являются прежде всего органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Это государственная Дума Федерального собрания РФ, правительство РФ (роспуск Государственной Думы – ст. 109 Конституции РФ, отставка правительства РФ – ст. 111, 117 Конституции РФ). Роспуск, т.е. прекращение полномочий органов органа законодательной власти субъекта РФ, регламентирован Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следующими субъектами конституционной ответственности являются высшие должностные лица государства, высшие должностные лица субъектов федерации, депутаты Федерального собрания, судьи главы (мэры) городов и т.д.

К формам конституционной ответственности относятся как устранение конституционного нарушения допущенного органом исполнительной власти РФ или органом исполнительной власти субъекта, так и санкции за нарушение гражданином Российской Федерации норм конституции и федеральных законов (признание правового акта несоответствующим конституции РФ, приостановление действия актов органов государственной власти субъектов РФ; при нарушении избирательного закона – признание итогов голосования не действительными, расформирование избирательной комиссии, отмена регистрации кандидата или списка кандидатов и т.д.; отказ в регистрации партии или общественного объединения, запрещение их деятельности при нарушении Конституции и федерального закона «О политических партиях»).

Конституционная ответственность, касающаяся гражданина Российской Федерации, может выражаться в ограничении или лишении его специального или общественного статуса, лишении определенных льгот, званий, государственных наград; отмене решения о получении гражданства РФ, статуса беженца, вынужденного переселенца, принуждение к исполнению определенных конституционных обязанностей[[11]](#footnote-11).

Таким образом, федеральное вмешательство как институт конституционного права является одним из элементов, форм конституционной ответственности в целом, применяемой ко всем участникам, субъектам конституционно-правовых отношений. Они различаются прежде всего по субъектам, видам, формам, санкциям, применяемым государством. Большинство форм конституционной ответственности прямо оговорено в Конституции РФ либо в федеральных конституционных или федеральных законах, тогда как институт федерального вмешательства пока не имеет четко оговоренной и закрепленной правовой базы и находится в стадии становления и развития.

# Глава II. Меры государственного принуждения и правомерность их применения

## § 1 Меры государственного принуждения

Если в период распада СССР и после заключения федеративного договора 1992 г. на практике господствовала теория «договорного федерализма» и из нее следовал вывод, что федерация не вправе применять к субъектам принудительные меры, так как субъекты, прежде всего республики, обладали суверенитетом, то согласно теории «централизованного федерализма», в соответствии с которой, очевидно, идет развитие федеративных отношений в России с 2000 г., поддержание государственного единства и целостности Федерации требует набор санкций – средств государственного принуждения.

В литературе последнего времени, посвященной данной проблематике, к мерам ответственности субъекта обычно относят: импичмент, отстранение главы исполнительной власти, снятие с должностей других руководителей субъектов; отмену актов органов власти субъекта федеральными органами власти или признание их не действительными федеральными судами; изъятие и перераспределение предметов ведения и полномочий в пользу федеральной власти; назначение спец-представителя для управления субъектом (прямое президентское или федеральное правление); ввод полицейских или военных подразделений на территорию субъекта; меры бюджетно-финансового воздействия. Основной идеей этой программы является использование карательных мер, прямого физического воздействия с целью низложения местных органов власти и должностных лиц и монополизации управления в руках федеральных эмиссаров[[12]](#footnote-12).

Применительно к современной России сложно ответить на вопрос, к чему приведет использование некоторых из этих мер в условиях нестабильности общественно-политических отношений. Чтобы применять указанные меры, необходима твердая власть, а твердая власть (например, в период стабильного существования СССР) обычно не допускает такого положения, когда необходимо открытое федеральное вмешательство, вплоть до федеральной интервенции. Если же власть слаба и регионы вышли из под контроля, как это по существу произошло в период «парада суверенитетов» то ни какие юридические процедуры вмешательства в дела субъектов не будут действенны. Тем не менее, определенный сдерживающий фактор, который могут содержать закрепленные законом принудительные меры, необходимо использовать в комплексе с мерами экономического и политического воздействия[[13]](#footnote-13).

Среди видов федерального принуждения, которые уже есть или могли быть введены в правовую систему России, выделим: режим чрезвычайного положения; президентское правление; институт федеральной интервенции (вмешательства) в компетенцию субъекта; ликвидация субъекта Федерации путем присоединения его территории к другим субъектам или превращения его в федеральную территорию.

Институт чрезвычайного положения наиболее разработан в российском законодательстве благодаря его закреплению в ст. 56 и 88 Конституции, Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. и законе РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. Кроме того, чрезвычайное положение неоднократно вводилось на территории некоторых регионов России (Северная Осетия, Ингушетия, г. Москва)[[14]](#footnote-14).

Возможность чрезвычайного положения предусматривается конституциями различных государств, не обязательно федеративных, причем «этот способ не является, связанным с установлением специфических отношений федерации и субъектов, он может применяться и применяется не только в федерациях и не обязательно в целом на территории всего субъекта, если используется в федерации[[15]](#footnote-15).

В соответствии со ст. 88 конституции РФ Президент Российской Федерации при обстоятельствах, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. предусмотрены следующие обстоятельства введения чрезвычайного положения:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственно власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы; нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения, требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Закон оправданно разделяет два вида обстоятельств введения чрезвычайного положения, которые условно можно разделить на обстоятельства несущие угрозу конституционному строю, порядку управления, и обстоятельства, имеющие природный и техногенный характер.

Еще одним действенным инструментом поддержания государственного единства является достаточно отработанный в мировой практике институт прямого президентского правления. Конституции некоторых федеративных государств (Индия, США) предусматривают возможность президентского правления как экстраординарный механизм восстановления государственно-правового единства. В СССР данное положение было внесено в текст Основного закона 1977 г. в 1990 г., но практически никогда не применялось. Конституция 1993 г. непосредственно такого положения не содержит.

Представляется, что, используя мировой опыт существования института прямого президентского правления, сопоставив его с российской практикой, можно сформулировать некоторые характеристики его нормативно-правового закреплению в правовой системе России[[16]](#footnote-16).

Говоря о наличии сходства института президентского правления и режима чрезвычайного положения, учитывают прежде всего единство целей введения и тот же механизм их реализации. Так целями введения чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» (ст. 2) являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, а так же обеспечение прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации. Механизм же реализации как режима чрезвычайного положения, так и института президентского правления содержит нормы о назначении федеральной администрации, смещении главы исполнительной власти и роспуске регионального парламента, а так же введение вооруженных формирований для подавления антиконституционных выступлений.

Например, федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. (ст. 11) предусмотрены следующие меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения:

а) полное или частичное приостановление на территории, где введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а так же органов местного самоуправление;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а так же введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а так же иных массовых мероприятий;

ж) Запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движение транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а так же химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения и повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Представляется, что указанные меры вполне достаточны и приемлемы не только для достижения целей введения чрезвычайного положения, но и для целей президентского правления.

По своим характеристикам институту президентского правления близок институт федерального принуждения. В соответствии с мировой практикой при использовании федерального принуждения представительные органы субъекта распускаются, а для управления субъектом назначается специально уполномоченный федеральный чиновник. Данные меры проводятся по инициативе федеральных органов власти. В российской Конституции данный институт так же не предусмотрен. Тем не менее, его введение может оказать положительное дисциплинирующее влияние на федеративные отношения.

Институт федеральной интервенции – самая жестокая мера обеспечения государственного единства и целостности. Тем не менее, практика государственного развития, как нашей страны, так и зарубежных государств показывает его необходимость. «В случае чрезвычайной ситуации в субъекте федерации президент, привлекая при необходимости армию (обычно бывало именно так), смещает органы власти и управления федерации, назначая для управления им своего представителя»[[17]](#footnote-17).

Как пример реальной ситуации, близкой по своим признакам к федеральной интервенции, можно привести ряд действий российских федеральных властей на территории Чеченской республики. Так, 30 ноября 1994 г. Президент РФ подписал Указ «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики» № 2137, который предусматривал применение вооруженных сил на территории Чечни. Затем был издан Указ «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» от 9 декабря 1994 г. № 2166. Вслед за ними правительство РФ принимает постановление «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» от 9 декабря 1994 г. № 1360. В дальнейшем конституционность данных нормативно-правовых актов была оспорена в конституционном суде РФ, который в целом признал действия федеральных властей правомерными. Не комментируя решения Конституционного суда, отметим, что «данное постановление отличается так же тем, что в нем сделан значительный шаг в развитии отечественной конституционно-правовой доктрины, положения которой имеют прецедентное значение, в том числе о федеральной интервенции, полномочиях федеральных органов государственной власти и их разграничении, критериях правомерности использования вооруженных сил для восстановления конституционного порядка и пр.»[[18]](#footnote-18).

Самой радикальной мерой ответственности является ликвидация субъекта федерации путем присоединения его к территории других субъектов или превращения его в федеральную территорию. Действующая конституция не только не содержит подобной процедуры, но затрудняет ее возможное введение, закрепляя в ст. 65. субъектный состав Федерации, а так же утверждая, что статус субъектов определяется Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта, причем статус субъекта «может быть изменен по взаимному согласию федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом» (ст. 66).

Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. предусматривает образование в составе РФ нового субъекта и не связывает эту процедуру исключительно с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части (ст. 1). Согласно ст. 2 закона образование в составе Российской Федерации нового субъекта осуществляется в соответствии с Конституцией и настоящим Федеральным законом. Образование нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих друг с другом субъектов. Образование нового субъекта Российской Федерации может повлечь за собой прекращение существования субъектов, территории которых подлежат объединению. Новое наименование субъекта включается в ст. 65 Конституции и учитывается при переиздании текста Конституции (ст. 5). Важным моментом является то, что в соответствии со ст. 10 закона инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам, на территории которых образуется новый субъект, а не федеральным органам власти. Вопрос об образовании нового субъекта не является исключительной прерогативой органов власти субъекта и федерации, а выносится на референдум заинтересованных субъектов. Проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской федерации нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов были приняты соответствующие решения.

## § 2 Конституционные критерии правомерности введения чрезвычайного положения как одной из самых распространенных форм федерального вмешательства

Законодатель, формулируя государственную волю, правоприменитель, реализуя ее, обязаны учитывать правомерность и адекватность применения юридических средств для достижения поставленной цели. Юридическим элементом формы выражения государственной воли выступает устанавливаемый определенный правовой режим[[19]](#footnote-19). Он устанавливается от имени государства Президентом РФ на определенной территории страны, в субъектах либо группе субъектов федерации в целях стабилизации и приведения институтов власти, организаций, политических партий, движений, граждан, субъекта Федерации в конституционное русло. Правовой режим устанавливается при возникновении угрозы стабильности конституционного строя, территориальной целостности и суверенитету страны.

Понятие «режим» является многозначным, междисциплинарным и используется в различных областях научного знания [[20]](#footnote-20). Как юридический термин в переводе с французского он означает «образ правления государством»[[21]](#footnote-21). Вместе с тем правовой режим выступает неотъемлемым элементом государственного и политического режимов. «Политический режим – совокупность основных приемов, способов осуществления политической власти»[[22]](#footnote-22). Государственный режим – это так же совокупность методов, приемов, способов осуществления власти, но власти государственной. Поэтому только государство в лице законодателя имеет право устанавливать и обеспечивать своими гарантиями определенный правовой режим, который создает конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения все субъектов правоотношений[[23]](#footnote-23). Установление определенного правового режима обуславливается интересами государства в том или ином регионе для решения, обеспечения и устойчивого регулирования целого комплекса задач и достижения определенной цели. Поэтому процедура установления государством режима чрезвычайного положения или военного положения строго оговорена в Конституции, Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г., федеральных законах «О безопасности»[[24]](#footnote-24), «Об обороне»[[25]](#footnote-25).

Являясь формой федерального вмешательства, чрезвычайное положение или установление режима чрезвычайного положения уже предполагает действия государства, его реакцию по устранению по устранению причин и обстоятельств, представляющих собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, конституционному строю страны, устранение которых обычными мерами федерального вмешательства невозможно.

«Чрезвычайное положение, сказано в Федеральном конституционном законе, означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории РФ или отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых норм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а так же возложение на них дополнительных обязанностей».

Обстоятельства и порядок введения режима чрезвычайного положения детально оговорены в законе. Однако ситуации, при которой федеральная власть имеет право на федеральное вмешательство, различны по содержанию и правовым последствиям. К первой группе обстоятельств введения чрезвычайного положения относятся действия федеральных властей, направленные на защиту основ конституционного строй Российской Федерации, обеспечение территориальной целостности и единства государственной власти. Именно здесь можно говорить о том, что институт чрезвычайного положения является одним из механизмов федерального вмешательства.

Итак, к первой группе обстоятельств ведение чрезвычайного положения законодатель относит следующие: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации; вооруженные мятежи; массовые беспорядки; террористические акты; блокирование, захват особо важных объектов или отдельных объектов или отдельных местностей; подготовку и деятельность незаконных вооруженных формирований; межконфессиональные и межнациональные вооруженные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ко второй группе обстоятельств, дающих право федеральной власти на ведение чрезвычайного положения, относятся чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, требующие проведения масштабных аварийно-спасательных работ.

Таким образом, законодатель определил два различных по содержанию, правовым действиям и последствиям для федеральных властей основания введения чрезвычайного положения. Мы имеем два самостоятельных правовых режима, объединенных в один институт чрезвычайного положения.

Каждый из эти режимов имеет собственную причину, систему оснований и мер, применяемых федеральной властью для устранения оснований, повлекших федеральное вмешательство. Однако в любом случае при возникновении обоих обстоятельств можно говорить об особом режиме функционирования государственной власти и роли президента РФ по устранению возникших обстоятельств и соблюдению при этом всеми ветвями власти конституции РФ, федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» иных федеральных законов, а так же принципов и норм международного права, регламентирующих поведение центральных властей в указанном режиме.

Особо зримо правовой статус и политическая роль Президента РФ, его не только формально декларированные в Конституции полномочия, но и реальные политические возможности, способность быть «гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина» проявляется в кризисных ситуациях, возникающих в стане[[26]](#footnote-26). При такой концентрации власти в руках Президента РФ его конституционное право на применение силы при одновременном ограничении прав и свобод граждан, право создавать органы с чрезвычайными полномочиями, как и изначально само конституционное полномочие российского президента вводить по собственному усмотрению (хотя и с незамедлительным сообщением об этом Государственной Думе и Совету Федерации) чрезвычайное положение, объективно создает большую опасность не только отдельным демократическим институтам, но и самим основам конституционного строя Российской Федерации. Следовательно, сточки зрения конституционного права одна из главных задач, которую должен решить законодатель, - это обеспечении правовых гарантий при реализаций правомочий Президента РФ вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайных положений (ст. 88 Конституции РФ), которые исключали бы возможные злоупотребления эти правом со стороны самого главы государства. Такие злоупотребления могут иметь катастрофические последствия для гражданского общества, правового государства и демократии в России.

Трагические события в ряде регионов Российской Федерации – Чеченской республике, Северной Осетии, Ингушетии, непосредственно связанные с введением в отдельных регионах России чрезвычайного положения со значительным, а в отдельных случаях массированным применением вооруженной силы, требуют незамедлительной правовой экспертизы действующего механизма реализации ст. 88 Конституции РФ на предмет соответствия составных частей этого механизма, форм и методов его действия требованиям и критериям, изложенным в гл. 1 Конституции РФ, в которой речь идет о незыблемости основ конституционного строя (ст. 16).

# Заключение

Итак, в ходе работы были выяснены следующие характеристики и черты федерального вмешательства в Российской Федерации:

- институт федерального вмешательства необходим как средство сохранения единства государства и пресечения сепаратистках тенденций;

- Приходится констатировать, что в российской Конституции 1993 г. практически нет упоминаний о контрольной функции государства, об институте федерального вмешательства. При всем этом контрольные механизмы за деятельностью субъектов федерации в России все же существуют, хотя они должным образом не закреплены в законодательстве и нуждаются в совершенствовании.

- Федеральное вмешательство как институт конституционного права является одним из элементов, форм конституционной ответственности в целом, применяемой ко всем участникам, субъектам конституционно-правовых отношений. Они различаются, прежде всего, по субъектам, видам, формам, санкциям, применяемым государством;

- В литературе последнего времени, посвященной данной проблематике, к мерам ответственности субъекта обычно относят: импичмент, отстранение главы исполнительной власти, снятие с должностей других руководителей субъектов; отмену актов органов власти субъекта федеральными органами власти или признание их не действительными федеральными судами; изъятие и перераспределение предметов ведения и полномочий в пользу федеральной власти; назначение спец-представителя для управления субъектом (прямое президентское или федеральное правление); ввод полицейских или военных подразделений на территорию субъекта; меры бюджетно-финансового воздействия;

- Среди видов федерального принуждения, которые уже есть или могли быть введены в правовую систему России, выделим: режим чрезвычайного положения; президентское правление; институт федеральной интервенции (вмешательства) в компетенцию субъекта; ликвидация субъекта Федерации путем присоединения его территории к другим субъектам или превращения его в федеральную территорию.

# Список литературы

**Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. «Инфра-М», М.: 2003.
2. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г.
3. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г.
4. Федеральный закон «О безопасности» от 5 марта 1992 г.
5. Указ Президента РФ «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики» 30 ноября 1994 г. № 2137.
6. Указ Президента РФ «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» от 9 декабря 1994 г. № 2166.
7. Постановление Правительства РФ «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» от 9 декабря 1994 г. № 1360.

**Научная и учебная литература**

Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000.

Барциц И.И. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 408.

 Бачило И.Л., Сергеенко Л.А., Шорина Е.В. О правовом статусе органов управления в условиях безопасности // Право и чрезвычайные ситуации.

 Брокгауз Ф.А., Эфрон И.А. Энциклопедический словарь. Современная версия. М., 2002. С. 483.

 Демидов А.И. Учение о политике: философские основания. М., 2001.

 Домрин А. Государственно-правовой институт чрезвычайного положения: постановка проблемы // Конституционный вестник. 1992. № 13.

 Комментарий к постановлениям Конституционного суда Российской Федерации / Отв. ред. Эбзеев. В 2-х т. М., 2000. Т. 1.

1. Лучин Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты // Общественные науки и современность. 1997. № 1.

 Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. Курс лекций. М., 2002.

 Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации / Под. общ. Ред. М.Ч. Залиханова, В.М. Матросова, А.М. Шелехова. М., 2002.

 Самуйлов С.М. Чрезвычайное положение: О праве Президента на введение чрезвычайного положения // новое время. 1990. № 40.

 Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.

 Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской федерации: конституционно-правовые проблемы. М., 2003.

 Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской федерации: конституционно-правовые проблемы. М., 2003.

1. Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской федерации: конституционно-правовые проблемы. М., 2003. С. 305. [↑](#footnote-ref-1)
2. Барциц И.И. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 408. [↑](#footnote-ref-2)
3. ФЗ 6.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2008г.). [↑](#footnote-ref-3)
4. ФКЗ от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 7.03.2005г.). [↑](#footnote-ref-4)
5. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации / Под. общ. Ред. М.Ч. Залиханова, В.М. Матросова, А.М. Шелехова. М., 2002. С. 24-25. [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же. С. 211. [↑](#footnote-ref-6)
7. Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 237. [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же. С. 240. [↑](#footnote-ref-8)
9. Демидов А.И. Учение о политике: философские основания. М., 2001. С. 36. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. С. 37-39. [↑](#footnote-ref-10)
11. Лучин Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 359-360. [↑](#footnote-ref-11)
12. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. Курс лекций. М., 2002. С. 363. [↑](#footnote-ref-12)
13. Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской федерации: конституционно-правовые проблемы. М., 2003. С. 309. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же. С. 310. [↑](#footnote-ref-14)
15. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 333. [↑](#footnote-ref-15)
16. Там же. [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же. С. 335-336. [↑](#footnote-ref-17)
18. Комментарий к постановлениям Конституционного суда Российской Федерации / Отв. ред. Эбзеев. В 2-х т. М., 2000. Т. 1: С. 242-243. [↑](#footnote-ref-18)
19. Матузов Н.И., Малько А.В. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты // Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 63. [↑](#footnote-ref-19)
20. Там же. [↑](#footnote-ref-20)
21. Брокгауз Ф.А., Эфрон И.А. Энциклопедический словарь. Современная версия. М., 2002. С. 483. [↑](#footnote-ref-21)
22. Демидов А.И. Учение о политике: философские основания. М., 2001. С. 74. [↑](#footnote-ref-22)
23. Матузов Н.И., Малько А.В. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты // Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 64. [↑](#footnote-ref-23)
24. СЗ РФ. № 2446-1. В ред. от 25 июля 2002 г. [↑](#footnote-ref-24)
25. СЗ РФ от 13 июня 1996 г. С изменениями и дополнениями от 30 декабря 1999 г. № 23. Ст. 2750. [↑](#footnote-ref-25)
26. Самуйлов С.М. Чрезвычайное положение: О праве Президента на введение чрезвычайного положения // новое время. 1990. № 40; Домрин А. Государственно-правовой институт чрезвычайного положения: постановка проблемы // Конституционный вестник. 1992. № 13; Бачило И.Л., Сергеенко Л.А., Шорина Е.В. О правовом статусе органов управления в условиях безопасности // Право и чрезвычайные ситуации. 1992; Хессе К. Основы конституционного права в ФРГ. М., 1994. [↑](#footnote-ref-26)