

## **ПРЯМОЕ ПРЕЗИДЕНТСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ: ПРАВОВАЯ НОРМА И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА (ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА)**

<sup>1</sup>Дзамихов Т.К.

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова», Нальчик, Россия (360004, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173), e-mail: dzamikhoff@gmail.com

В данной статье рассматриваются случаи, когда в отдельных государствах для обеспечения интересов граждан в местностях, где объявлено исключительное положение, вводится прямое правление центральной государственной власти – «прямое президентское правление». Приводятся возможные случаи введения прямого президентского правления на территории РФ. По действующей Конституции подобный институт не предусмотрен, однако представители законодательной власти предлагают, в случае необходимости, использовать механизмы прямого президентского правления. Опыт такого правоприменения имеется, например, в июне 2000 г. на территории Чеченской республики. В статье даются определения правового режима изучаемого института в отечественном правоведении. Приводится иллюстративный материал, показывающий, что конституции некоторых зарубежных федераций позволяют центральной власти введение в субъектах прямого президентского правления.

Ключевые слова: прямое президентское правление, Федерация, субъект Федерации, чрезвычайное положение, конституционно-правовая ответственность, правовая норма, политическая практика.

## **DIRECT PRESIDENTIAL RULE: RIGHT NORM AND POLITICAL PRACTICE (ON THE MATERIALS OF DOMESTIC JURISPRUDENCE)**

<sup>1</sup>Dzamikhov T.K.

<sup>1</sup> The Kabardino-Balkarian State University named after H.M. Berbekov (360004, Nalchik, Chernyshevsky Street, 173), e-mail: dzamikhoff@gmail.com

In this article there are cases when in some states for interests of citizens in areas where announced an exclusive position introduced direct rule of the central state authority named direct presidential rule. Probable cases of administration of direct presidential rule in the territory of the Russian Federation are introduced. According working constitution such institute is not provided. But legislators offer if necessary to use mechanisms of direct presidential rule. The experience of such enforcement was presented, for example, in June 2000 in the territory of the Chechen Republic. In the article there are definitions of the legal regime of the studying institute in domestic jurisprudence. Also there are illustrations which demonstrate that the constitution of several foreign federations allow the central government administration of direct presidential rule in subjects.

Keywords: direct presidential rule, Federation, subject of Federation, state of emergency, constitutional and legal responsibility, right norm, political practice.

Отечественное правоведение определяет суть данной меры как конституционно-правовую ответственность в осуществлении всех управленческих функций в субъекте РФ федеральными органами государственной власти. В случае введения прямого президентского правления от должности отстраняется глава исполнительной власти субъекта Федерации и приостанавливается деятельность законодательного (представительного) органа субъекта, либо он распускается. При этом выборы региональных органов власти не назначаются на какое-то время вообще, или объявляется, что они пройдут через какой-то достаточно длительный срок. Все исполнительно-распорядительные полномочия по управлению субъектом осуществляет федеральный представитель, под его контроль переходят все нижестоящие органы государственной власти субъекта, а

законодательная деятельность не осуществляется, либо законодательные полномочия субъекта переходят к общесоюзному парламенту [2].

Другими словами, до тех пор, пока федеральное правительство при участии парламента не посчитает, что основания для применения данной меры отпали, законодательная и исполнительная власть на территории субъекта Федерации будет осуществляться федеральным представителем (администрацией) [2].

Конституцией современной России подобный институт не предусмотрен. Но в случае возникновения в результате антиконституционных действий государственной власти субъектов РФ непосредственной угрозы суверенитету, государственной и территориальной целостности РФ, представители законодательной власти предлагают использовать механизмы прямого президентского правления [10].

Например, Указом Президента РФ от 8 июня 2000 г. на территории Чеченской Республики была введена временная система органов исполнительной власти и создан новый орган – администрация Чеченской Республики [11]. Он включал в себя органы исполнительной власти самой республики, администрации районов и населённых пунктов. Соответственно упразднили представительство правительства России в Чечне и пост его руководителя. Обязанности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти были переданы Главе администрации, а контроль деятельности администрации осуществлялся полномочным представителем президента России в Северокавказском федеральном округе.

По сути, было принято решение об установлении прямого президентского правления. Временная администрация наделялась правом осуществления контроля над местными органами власти – районными, городскими, сельскими; экономическую деятельность курировали территориальные органы федеральных министерств и ведомств, подчиняющиеся Правительству РФ или представителю Президента в федеральном округе, но не чеченской администрации [1, с. 24]. Правовой режим института прямого президентского правления нуждается в своем определении. И.Н. Барциц предлагает следующие составляющие режима прямого президентского правления: он вводится в соответствии с Указом Президента РФ с последующим одобрением Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Подобный указ, по его мнению, должен содержать предельно чёткие положения, касающиеся того, какие органы власти субъекта Федерации, на территории которого вводится прямое президентское правление, и в каком объёме продолжают осуществлять те или иные государственные функции. Целесообразно, как считает правовед, установить временные пределы возможного прямого президентского правления, скорее всего, ограничив его сроком в один год. Общее предназначение прямого президентского

правления – это обеспечение суверенитета, территориальной целостности, поддержание нормального режима государственного управления [1, с. 25].

Анализ законодательных документов показывает, что большинство конституций зарубежных федераций закрепляют возможность введения в субъектах прямого президентского правления.

В ФРГ, согласно ст. 37 Конституции ФРГ, «если земля не выполняет возложенных на неё основным законом или другим федеральным законом федеральных обязанностей, федеральное правительство может с согласия бундесрата принять необходимые меры, чтобы побудить землю в порядке принуждения Федерацией к выполнению своих обязанностей» [8]. После получения санкции верхней палаты парламента «федеральное правительство или его уполномоченный» приобретают дискреционное право «давать указания всем землям и их учреждениям для проведения федеральных мер принуждения» [8].

В Индийском Союзе прямое президентское правление вводится на территории с расстроенным конституционным механизмом штата. Согласно Конституции Индии существует три основания для осуществления на территории прямого президентского правления (п.1 ст. 356) [6].

Для территории прямого президентского правления, согласно ст. 357 Конституции Индии, характерны следующие признаки: исполнительная власть штата полностью или частично переходит в руки Президента; устанавливается контроль со стороны Союза за всеми функциями по управлению штатом, кроме судебной (Президент вправе принять на себя все или отдельные функции исполнительной власти штата или любого его органа, кроме Высшего суда; объявить, что полномочия легислатуры штата отныне осуществляются парламентом или по его поручению).

Статус прямого президентского правления сохраняется на территории в течение двух месяцев с периодическим продлением по решению обеих палат на срок в шесть месяцев, но при общем сроке действия не свыше трех лет (п.3 и 4 ст. 356) [6].

Для введения центрального правления в субъекте Пакистанской Федерации, согласно ст. 234 Конституции Пакистана, Президент, после получения доклада от губернатора провинции, уполномочен или если совместное заседание издало соответствующую резолюцию, обязан с помощью Декларации: «принять на себя или постановить, чтобы губернатор провинции от лица Президента взял на себя функции по управлению провинцией, а также получил все или некоторые полномочия, принадлежащие или осуществляемые какой-либо организацией или органом власти провинции, не являющимся законодательным собранием провинции»; «объявить о том, что полномочия законодательного собрания провинции должны осуществляться [Меджлис аль шура

(Парламентом)] или под его руководством»; «издать такие дополнительные и косвенные положения, которые Президент посчитает необходимыми или желательными для придания юридической силы объектам Декларации, включая положения о приостановке действия всех или части положений Конституции, касающихся какой-либо организации или органа власти провинции» [5]. После этого Декларация должна быть утверждена резолюцией обеих палат федерального парламента.

Исключением является Конституция Швейцарии 1874 г., наделившая правом на осуществление данной меры Союзное Собрание, то есть высший представительный орган власти. При этом Союзный Совет может «принять необходимые меры согласно своей компетенции» как по просьбе правительства какого-либо кантона («в случае внутренних беспорядков или если опасность грозит со стороны другого кантона»), так и по собственной инициативе «в случае, если безопасность Швейцарии под угрозой» (ст. 16) [12, с. 304].

И.А. Умнова отмечает сходство института президентского правления с режимом чрезвычайного положения [12]. В некоторых странах нормы о назначении федеральной администрации, смещении с должности главы исполнительной власти и роспуске регионального парламента конституционно отнесены к числу разновидностей чрезвычайного положения (Индия, Пакистан, Бразилия). В юридической литературе именно на этом основании указанная мера объявляется видом государственно-правового института чрезвычайного положения в его мягкой (по характеру) и региональной (по типу) форме [3].

Другие специалисты считают ошибочным отождествлять эту меру ответственности с институтом чрезвычайного положения. В.Е. Чиркин, рассматривает вмешательство в дела субъекта Федерации как особую процедуру, отличную от объявления чрезвычайного положения (в том числе и назначение федерального представителя) [14]. Институт прямого президентского правления, как по характеру, так и по системе используемых средств, не соответствует основным признакам института чрезвычайного положения.

М.М. Борисова и И.Г. Дудко выделяют как минимум три таких отличия. Во-первых, при чрезвычайном положении органы государственной власти субъекта Федерации, как правило, не отстраняются от выполнения своих функций, в то время как в условиях федерального вмешательства эти органы либо смещаются (распускаются), либо попадают в прямое подчинение к федеральным властям. Во-вторых, в случае введения указанных выше мер федерального вмешательства временно меняется система разграничения предметов ведения и полномочий органов власти Федерации и субъектов, а именно: органы власти Федерации получают право осуществлять исполнительные и распорядительные полномочия органов власти субъектов по предметам совместного ведения и предметам исключительного ведения субъектов, а в ряде случаев они также осуществляют и законодательные функции.

В-третьих, характер мер, вводимых при федеральном вмешательстве, как правило, указывает на неспособность региональных властей осуществлять государственное управление либо на прямые нарушения федерального законодательства вследствие беспорядков, восстания либо невыполнения властями субъектов предписаний федеральных законов, то есть имеется ярко выраженная региональная направленность, тогда как при чрезвычайном положении территориальные границы субъекта не имеют такого важного значения [2].

Основаниями для введения чрезвычайного положения выступают действия стихийных природных сил или возникновение техногенных катастроф, затрагивающих, как правило, значительную часть территории государства, а также факторы угрозы общенациональной безопасности вследствие попыток вооруженного захвата власти в стране. Для подтверждения последнего довода можно обратиться к ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [4], а также к ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах [7], где ясно обозначено, что основанием для введения чрезвычайного положения может быть исключительно «угроза жизни нации».

Применение в субъектах федеративного государства прямого президентского правления должно сопровождаться чрезвычайной осторожностью и четким выполнением закрепленных законодательством процедур. «Подобные институты вмешательства, – отмечал Президент РФ В.В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию, – есть во многих государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежной гарантией четкого исполнения конституций и федеральных законов» [9].

### **Список литературы**

1. Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. – 2001. - № 5. – С. 24-27.
2. Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. Раздел 3.2.4. Временное федеральное управление. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 264 с.
3. Домрин А.Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал российского права. – 1998. - № 3. – С. 26-34.
4. Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 г. // Бюллетень международных договоров. – 2001. - № 3.
5. Конституция Исламской Республики Пакистан принята парламентом 12 апреля 1973 г. // <http://artlibrary2007.narod.ru/konstitucii.html>. (Дата обращения 15.04.2015 г.).

6. Маклаков В.В. (сост.) учебное пособие // Конституция Индии (текст приводится по сборнику Конституции зарубежных государств): 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. // URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/india/india--r.htm#sub\\_para\\_N\\_18000](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/india/india--r.htm#sub_para_N_18000). (Дата обращения 15.04.2015 г.).
7. Международный Пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. - № 17.
8. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г.) // URL: [http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo\\_ru/pravo\\_ru1.htm](http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm). (Дата обращения 15.04.2015 г.)
9. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. // Российская газета. – 2009. - 13 ноября.
10. Председатель комитета Госдумы по делам национальностей Гаджимет Сафаралиев («Единая Россия») подготовил предложение, согласно которому глава государства в чрезвычайных обстоятельствах сможет без согласования с законодателями вводить в регионах прямое президентское правление, а заодно существенно усиливать полномочия губернатора. По замыслу Сафаралиева, при проведении спецопераций, во время межнациональных конфликтов, катастроф или стихийных бедствий президент должен иметь право подписать указ, который дает право координировать действия федеральных силовых структур главе региона. Тот, в свою очередь, должен непосредственно подчиняться и выполнять указания президента. Такое предложение депутат намерен представить Владимиру Путину на ближайшем заседании Совета по межнациональным отношениям, после чего готов инициировать принятие соответствующего законопроекта. // URL: <http://izvestia.ru/news/551635#ixzz3Y3hcaC6t> (Дата обращения 15.04.2015 г.).
11. Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 1071 «Об организации временной системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике» // СЗ РФ 2000. - № 24. – Ст. 2545.
12. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Дело, 2000. – 304 с.
13. Федеральное вмешательство в дела субъектов Федерации: опыт правового регулирования и практика применения в зарубежных Федерациях // URL: <http://svop.ru/public/pub1995/2266/>. (Дата обращения 15.04.2015 г.).
14. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. – 448 с.

**Рецензенты:**

Долова А.З., д.ю.н., профессор кафедры трудового и предпринимательского права ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова», г. Нальчик;

Маремкулов А.Н., д.ю.н., профессор, руководитель Государственной инспекции труда КБР, г. Нальчик.