

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ

**Б.Д. Накашидзе, Л.В. Федулова**

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В статье рассматриваются и раскрываются модели конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов федеративных государств с различной формой правления, анализируется существующий в них механизм реализации данной конституционно-правовой ответственности, проводится их сравнительный анализ.

**Ключевые слова.** Федерация, конституционно-правовая ответственность, глава субъекта федерации, региональная власть, губернатор.

This article examines and explores models of adherence to constitutional law by the heads of component states of federations with different forms of governance, analyzes the existing mechanisms for the fulfilment of those constitutional responsibilities and makes a comparative analysis.

**Key words.** Federation, adherence to constitutional law, head of a component state in a federation, regional government, governor.

Лишь примерно девятая часть государств мира имеет федеративное устройство, но в этих государствах проживает около трети населения земного шара. В зарубежных федеративных государствах существуют различные исторически сложившиеся формы организации власти на уровне субъектов федерации. В целом в зависимости от того, кто является «первым лицом» субъекта и как он получает власть, нами выделено несколько моделей<sup>1</sup>, в каждой из которых ответственность главы субъекта федерации имеет свои особенности.

---

*Накашидзе Бадри Джемалович* — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, e-mail: nakashidze@spa.msu.ru

*Федулова Людмила Васильевна* — кандидат юридических наук, главный консультант Секретариата Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, e-mail: l.fedulova@rambler.ru

<sup>1</sup> См.: *Бусыгина И.* Формирование и развитие федеративных систем на Востоке и Западе // *Мировая экономика и международные отношения.* 1994. № 11; *Европейский федерализм: современные тенденции /ИНИОН РАН.* М., 2000; *Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации.* М., 1996; *Калинина В.Ф.*

1. *Американская модель.* В рамках данной модели предусмотрены регулярные прямые демократические выборы главы субъекта федерации (губернатора или в редких случаях президента). Эта модель обычно ассоциируется с более сильной и обязательно персонифицированной региональной властью. Действительно, первое лицо региона обладает мандатом народного доверия и соответственно высоким уровнем легитимности, исходящей непосредственно от народа.

Важно отметить, что американская модель характерна преимущественно для федераций, являющихся президентскими республиками. Эта модель является региональной проекцией модели общенациональной власти: на федеральном уровне население избирает президента, на уровне субъектов федерации – губернатора или президента субъекта.

Классическим примером федерации, построенной по данной модели, являются Соединенные Штаты Америки. Здесь во всех штатах избираются губернаторы. Срок их полномочий почти во всех штатах составляет четыре года, что соответствует сроку полномочий американского президента (Нью-Гемпшир и Вермонт являются единственными штатами, где губернаторский срок составляет 2 года, лишь 14 штатов не имеют ограничений на срок пребывания губернатора на своей должности). Легислатуры американских штатов также отчасти напоминают общенациональный парламент: они являются двухпалатными (за единственным исключением в штате Небраска, где легислатура однопалатная).

Модель выборного главы субъекта характерна для латиноамериканских федераций, законодательство которых формировалось под огромным влиянием законодательства США (Мексика, Аргентина, Бразилия, Венесуэла). История создания федераций в Латинской Америке также весьма сильно напоминает историю США<sup>2</sup>. Однако латиноамериканские федерации не являются такими стабильными государствами, как Соединенные Штаты Америки. Поэтому там не всегда можно говорить о непрерывной последовательности губернаторских выборов. Так, в Бразилии губернаторские выборы были восстановлены только в 1982 г.

Американская модель выборного главы субъекта федерации была также воспринята и в ряде других государств за пределами Американского континента: в Федеративных штатах Микронезии (бывшая подопеч-

---

Национальные модели федерализма и особенности их становления // Социально-гуманитарные знания. 1999. № 2,3; Национальные модели федеративных государств (круглый стол) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 1997. № 1; Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. М., 2003; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006; Федерализм: Энциклопедия. М., 2000; Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997; Elazar D.J. Exploring Federalism. Tuscaloosa, 1997.

<sup>2</sup> Федерализм: теория и история развития / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2000.

ная территория США в Тихом океане). А также в Нигерии (Конституция 1979 г., однако в период правления военных губернаторы не избирались, а назначались), в Судане (Конституция 2005 г.), на Коморских островах (Конституцией 2001 г. предусмотрены выборы президентов отдельных островов — субъектов федерации).

К странам с американской моделью организации региональной власти можно отнести с оговорками и Швейцарию, хотя здесь она не была «импортирована», а сформировалась самостоятельно (и в целом раньше, чем в США). В качестве принципиальной особенности Швейцарии обычно называется то обстоятельство, что население кантонов (субъектов федерации) выбирает как законодательную, так и исполнительную власть в полном составе<sup>3</sup>. Исполнительную власть представляет государственный или правительственный совет из 5—11 членов во главе с председателем (*landmann*). Однако следует учитывать, что и в штатах США также многие должностные лица избираются непосредственно электоратом. Это относится к лейтенант-губернатору (в отличие от федерального уровня, где вице-президент избирается обязательно в паре с президентом, примерно в половине штатов лейтенант-губернатор избирается отдельно), государственному секретарю (избирается населением примерно в 40 штатах), казначею штата и генеральному атторнею (избираются населением в более чем 40 штатах).

2. *Европейская модель.* Данная модель не предусматривает всенародных губернаторских выборов. Здесь региональная власть формируется по принципам парламентской республики и является проекцией общенациональной власти (также устроенной в виде парламентской республики). Такая модель предполагает, что население субъекта федерации избирает только легислатуру. В свою очередь легислатура формирует правительство региона и избирает главу этого правительства — руководителя исполнительной власти субъекта федерации. Эту модель в отличие от американской можно назвать европейской моделью, поскольку она представлена в таких европейских федерациях, как Германия, Австрия и Бельгия<sup>4</sup>. За пределами Европы данная модель была положена в основу федеративного устройства Эфиопии (по Конституции 1994 г.).

3. *Канадо-австралийская модель.* Общей чертой канадской и австралийской федераций является наличие на региональном уровне представителя британской короны, который может выполнять важные, но в соответствии с правовым обычаем почти исключительно формальные функции, и назначается по представлению правительства субъекта. В то

---

<sup>3</sup> См.: Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 271.

<sup>4</sup> В Бельгии главы провинций (губернаторы) назначаются монархом, но субъектами федерации являются регионы, в которых избираются региональные советы, а те в свою очередь формируют ответственные перед ними правительства. См.: Конституция Бельгии (Конституция Бельгии (Королевства Бельгии)) от 17 февраля 1994 г., ст. 3 // Конституции государств Европы. М., 2001.

же время реальный процесс принятия политических решений связан с органами регионального самоуправления, которые функционируют по модели парламентской республики<sup>5</sup>. Таким образом, реальным главой субъекта федерации при этой модели является не представитель британской короны (губернатор штата в Австралии или лейтенант-губернатор провинции в Канаде), а премьер-министр субъекта федерации.

4. *Индо-пакистанская модель*. Особенностью этой модели является дуализм региональной власти, сочетающей элементы регионального самоуправления и централизованного управления. С одной стороны, население избирает легислатуру, по результатам выборов в которую формируется региональное правительство. С другой — президент страны назначает губернатора, который является, таким образом, агентом центральной администрации. Смысл этой модели заключается в более жестком централизованном контроле и более определенном прямом федеральном администрировании<sup>6</sup>. Данная модель характерна для Индии и Пакистана, в недавнем прошлом она также существовала в некоторых других федерациях (например, на Коморских островах в 1996—2001 гг.).

5. *Монархическая модель*. Характерна для Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ). Главами отдельных субъектов федерации (эмиратов) являются абсолютные монархи — эмиры и шейхи (наследные правители).

6. *Смешанная модель*: отдельные главы субъектов федерации получают власть различным путем. Смешанная модель имеет место в Боснии и Герцеговине (глава одного из субъектов — Республики Сербской — избирается по американской модели, а на пост президента второго субъекта — мусульманско-хорватской Федерации Боснии и Герцеговины — выдвигаются кандидаты от мусульман и хорватов, причем предусмотрена их ежегодная ротация), в Танзании (президент Занзибара избирается по американской модели, а второй субъект — Танганьика — не имеет собственных органов власти), в Сент-Китс и Невисе (на острове Невис воспроизводится канадо-австралийская модель, отдельные органы власти для второго субъекта — Сент-Китс — не предусмотрены), в Малайзии (главами 9 субъектов являются на-

---

<sup>5</sup> Р.Ф. Туровский предлагает называть эту модель квазипарламентской (см.: *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. М., 2006. С. 267). Однако приставка квази — переводится как мнимый, ненастоящий. Между тем в Канаде и Австралии именно парламенты играют ведущую роль на уровне субъектов федерации, и такое название представляется крайне неудачным. Скорее эту модель можно назвать квазигубернаторской.

<sup>6</sup> Полномочия губернатора в Индии и Пакистане весьма обширны (в Индии, например, губернатор штата наделен даже определенными законодательными полномочиями). В этой связи, по нашему мнению, сложно проводить аналогию между губернатором в Индии, с одной стороны, и губернаторами в Австралии и Канаде — с другой (см.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред. Б.А. Страшун М., 1996. Т. 1—2. С. 693).

следственные монархи, а в 4 субъектах губернаторы назначаются по индо-пакистанской модели).

Переходя непосредственно к вопросу о конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов федераций, можно констатировать существование трех основных механизмов реализации ответственности:

1) отстранение высшего должностного лица субъекта федерации от должности законодательным собранием субъекта федерации (часто именуется импичментом);

2) отзыв выборного высшего должностного лица избирателями;

3) отстранение высшего должностного лица субъекта (или ограничение его полномочий) в рамках федерального вмешательства.

Импичмент имеет конституционно-правовой характер, служит защите конституции, а некоторыми авторами рассматривается даже как средство самозащиты народа, поскольку органы власти служат народу, а граждане имеют право напрямую либо через своих избранных представителей управлять государством<sup>7</sup>. Импичмент предусматривается в странах американской модели (по приведенной выше классификации) и прежде всего в самих США. За исключением Конституции штата Орегон<sup>8</sup> конституции всех штатов предусматривают возможность смещения губернатора в порядке импичмента. Обычно обвинение выдвигается нижней палатой законодательного органа штата. Судится губернатор верхней палатой легислатуры штата. Наказание при осуждении в порядке импичмента ограничивается отстранением от должности и запрещением занимать должности в органах управления штата в будущем. Если губернатор совершил уголовное преступление, то дело о нем может быть передано в суд после отстранения его от должности в порядке импичмента.

В качестве примера рассмотрим Конституцию штата Нью-Джерси 1947 г., которая размещена на сайте Государственного департамента США «как пример конституции штата»<sup>9</sup>. Согласно разделу III ст. VII данной конституции, губернатор (как и все прочие должностные лица штата) в период пребывания в должности и в течение двух лет впоследствии может быть подвергнут импичменту за правонарушение, совершенное во время пребывания в должности. «Единоличным правом» выдвигать обвинение против губернатора обладает Генеральная ассамблея (нижняя палата легислатуры штата), для этого необходимо простое большинство. Дело об импичменте слушается Сенатом (верхней палатой), и с этой целью члены Сената на своем заседании

<sup>7</sup> См.: Статкявичюс М. Конституционная практика Литвы: ответственность в порядке импичмента // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3.

<sup>8</sup> Constitution of Oregon — <http://www.leg.state.or.us/orcons/home.html>

<sup>9</sup> Конституция штата Нью-Джерси 1947 г. (с поправками, внесенными в ноябре 2000 г.) [http://www.infousa.ru/government/new\\_jersey.htm](http://www.infousa.ru/government/new_jersey.htm)

дают особую клятву или торжественное обещание «правдиво и беспристрастно рассмотреть предъявленное обвинение и определить степень вины обвиняемого на основании имеющихся доказательств». Ни одно лицо не может быть признано виновным без согласия двух третей всех членов Сената. Конституцией также установлено, что на слушаниях дела губернатора председательствует главный судья Верховного Суда, а председатель Сената в слушаниях не участвует. Приговоры по делам об импичменте должны ограничиваться снятием с должности и лишением права занимать любую неоплачиваемую, оплачиваемую и доверительную государственную должность на территории данного штата; но лицо, признанное виновным, тем не менее подлежит уголовному преследованию по обвинительному акту, судебной ответственности и наказанию в соответствии с законом.

В отличие от федерального уровня (как известно, ни один президент США не был отрешен от должности в порядке импичмента), в истории США было немало случаев отрешения губернаторов от должности и еще больше случаев «добровольной» отставки губернаторов перед угрозой неминуемого импичмента. Среди «отрешенных» — губернатор штата Арканзас Клэйтон (1871 г.), губернатор штата Нью-Йорк Уильям Салзер (1913 г.), губернатор штата Техас Джеймс Фергюсон (1917 г.), губернатор штата Аризона Мичэм (1988 г.) и другие. Так, например, процедура импичмента в отношении губернатора Аризоны Мичэма была возбуждена 2/3 голосов Палаты представителей легислатуры штата по трем статьям обвинения. Сенат Аризоны, преобразованный в «суд импичмента», возглавляемый Председателем Верховного суда штата, 2/3 голосов сенаторов поддержал обвинение по двум статьям (сокрытие 350 тысяч долларов, полученных им в ходе избирательной кампании 1986 г.; противобойствие расследованию финансовых злоупотреблений губернатора и приказ главе полиции штата не давать показания проводившему расследование Генеральному атторнею штата) и отрешил губернатора от должности. Важно отметить, что уголовное дело, возбужденное против Мичэма одновременно с процедурой импичмента и по тем же статьям обвинения, закончилось ничем в силу того, что уголовное расследование предполагает более жесткую систему доказательств вины обвиняемого<sup>10</sup>.

Из недавних случаев можно отметить отставку губернатора штата Коннектикут Джона Роулэнда в 2004 г. перед угрозой неминуемого импичмента из-за обвинений в коррупции (Роулэнд одно время рассматривался как «восходящая звезда» Республиканской партии). Легислатура штата официально инициировала процедуру импичмента и образовала специальный комитет (в составе десяти депутатов: пять — от

---

<sup>10</sup> *Watkins Ronald J. High Crimes and Misdemeanors: the Term and Trials of Former Governor Evan Mecham. N.Y., 1990.*

демократов и пять — от республиканцев), призванный сформулировать «статьи импичмента», когда губернатор подал в отставку<sup>11</sup>.

Надо отметить, что механизм импичмента главы субъекта федерации сегодня функционирует не только в такой стабильной демократии, как США, но и в молодых демократиях, например в Нигерии. Так, только в ноябре 2006 г. через процедуру импичмента были отстранены от власти губернаторы двух нигерийских штатов<sup>12</sup>.

В отличие от импичмента процедура отзыва главы субъекта федерации распространена гораздо меньше. Исторически отзыв высших должностных лиц субъектов федерации возник в Швейцарии<sup>13</sup> и позже получил некоторое распространение в США (ныне предусмотрен законодательством 18 штатов). Впервые отзыв был предусмотрен в штате Орегон в 1908 г., а затем введен также и в других штатах, преимущественно расположенных в западной части страны (Аляска, Аризона, Калифорния, Колорадо, Невада, Нью-Мексико и др.)<sup>14</sup>.

Положения об отзыве губернатора часто ограничивают период времени, в течение которого может быть выдвинута инициатива отзыва. Это делается для того, чтобы не допустить выдвижения таких инициатив непосредственно после проведения выборов или незадолго до очередных регулярных выборов на соответствующую должность. Например, на Аляске не разрешена регистрация заявлений с инициативой отзыва в течение первых 120 дней срока полномочий любого должностного лица штата, в отношении которого может быть выдвинута инициатива отзыва (помимо губернатора это лейтенант-губернатор и члены законодательного собрания штата), а также не разрешена регистрация подписных листов, если они поданы менее чем за 180 дней до истечения срока полномочий<sup>15</sup>.

Для того чтобы начать процедуру отзыва, необходимо распространить петицию с изложением обвинения против губернатора. Законы некоторых штатов указывают на характер этих обвинений. Так, в штате Аляска в качестве «допустимых оснований для отзыва» признаются: 1) несоответствие занимаемой должности; 2) некомпетентность; 3) халатное отношение к обязанностям; 4) коррупция. Положения закона об отзыве в штате Вашингтон требуют, чтобы лицо, выступившее

---

<sup>11</sup> Губернатор штата Коннектикут погорел на взятках // [http://top.rbc.ru/index.shtml?/news/incidents/2004/06/22/22114310\\_bod.shtml](http://top.rbc.ru/index.shtml?/news/incidents/2004/06/22/22114310_bod.shtml)

<sup>12</sup> Новости в мире. Ноябрь 2006 г. — <http://proekt-wms.narod.ru/states/world-news11-2006.htm>

<sup>13</sup> Курти О. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. СПб., 1900.

<sup>14</sup> Cronin Tomas E. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge, Massachusetts, London, 1989.

<sup>15</sup> Процедура отзыва лиц, занимающих выборные посты в Соединенных Штатах Америки. Справка — [http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/usa/rus\\_1997-9/](http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/usa/rus_1997-9/)

с инициативой отзыва, представило заявление в отпечатанном виде с указанием и описанием сути конкретных должностных преступлений (противоправной деятельности), правонарушений (недостойной деятельности губернатора) или иных аналогичных нарушений закона или злоупотреблений общественным доверием при исполнении служебных обязанностей<sup>16</sup>. Конституция штата Нью-Мексико предусматривает в качестве оснований отзыва совершение должностного преступления или злоупотребление властью. Она содержит требование об обязательности судебного разбирательства по существу выдвинутого обвинения, которое может послужить основанием отзыва губернатора (или другого выборного должностного лица), до начала сбора подписей в пользу отзыва<sup>17</sup>. Положения законов часто требуют от инициаторов представления заявления с обоснованием причин выдвижения инициативы отзыва (обычно не более 200 слов). Положения, предусматривающие отзыв должностных лиц (включая губернаторов штатов), содержат также другие требования в отношении формы и содержания инициативы отзыва.

Петиция об отзыве должна быть подписана определенным количеством избирателей (обычно это 25% от числа избирателей, принявших участие в предыдущих выборах; минимум установлен в Калифорнии — 12%, максимум — в штате Канзас — 40%)<sup>18</sup>. В некоторых штатах установлены максимальные временные сроки в отношении сбора подписей — так, в штате Вашингтон при отзыве губернатора предусматривается период в 270 дней. Некоторые положения об отзыве должностных лиц требуют (или в них внесены поправки с такими требованиями), чтобы инициаторы отзыва представляли документацию по финансовой отчетности с указанием источников и суммы средств, собранных в поддержку инициативы отзыва, а также указывали расходы, сделанные в связи с осуществлением такой инициативы. Законы штатов также требуют, чтобы сбор подписей в поддержку инициативы отзыва проводился в соответствии с требованиями и в порядке, предусмотренном законами о выборах штата в отношении других избирательных действий (как, например, выдвижение кандидатов)<sup>19</sup>.

Петиция об отзыве передается государственному секретарю штата. Если все законные требования выполнены, то назначается день голосования об отзыве. Если в результате голосования в связи с инициативой отзыва такая инициатива не получит поддержку более 50% голосов, губернатор, в отношении которого выдвигалась инициатива отзыва,

---

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Constitution of the State of New Mexico. Adopted January 21, 1911. Sec. 9. Article X — <http://www.harbornet.com/rights/newmexio.txt>

<sup>18</sup> *Cronin Tomas E.* Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge, Massachusetts, London, 1989. P. 126–127.

<sup>19</sup> Процедура отзыва лиц, занимающих выборные посты в Соединенных Штатах Америки. Справка — [http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/usa/rus\\_1997-9/](http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/usa/rus_1997-9/)



остается на своем посту. Положения различных штатов в то же время отличаются, если инициатива отзыва получит поддержку. В большинстве штатов, как, например, в штате Аляска, законами предусмотрено, что если большинство избирателей поддержат инициативу отзыва должностного лица, то такая должность объявляется вакантной и по ее замещению проводятся специальные выборы в соответствии с обычной процедурой, предусмотренной законом штата о выборах. Но в Калифорнии положения о выборах в связи с инициативой отзыва предусматривают проведение специальных выборов по замещению вакансии, которые проводятся *одновременно* с голосованием в связи с инициативой отзыва. В случае, если инициатива отзыва получит поддержку большинства избирателей, кандидат, получивший наибольшее количество голосов, признается избранным на остаток срока полномочий отозванного должностного лица (в том числе и губернатора)<sup>20</sup>.

Отличие от импичмента (роль которого в качестве конституционно-правовой санкции практически никто не подвергает сомнению) отзыв вызывает ожесточенные споры. Сторонники процедуры отзыва указывают на то, что она предполагает более строгую и постоянную подотчетность избранных должностных лиц; помогает не допустить неправомерного влияния небольших групп, отстаивающих свои узкие интересы; мотивирует граждан, вызывает у них интерес к государственным делам и деятельности официальных должностных лиц; дает возможность «выплеснуться» наиболее сильным политическим эмоциям («предохранительный клапан»); предлагает разумную альтернативу процедуре импичмента, поскольку представить основания для проведения импичмента обычно является сложным делом, процедуры импичмента довольно легко избежать, а отзыв позволяет достичь тех же целей, но более быстро и без сложных разбирательств. Противники отзыва подчеркивают, что процедура отзыва вносит дестабилизацию в деятельность органов власти, приводит к тому, что лица, находящиеся на выборных должностях, вынуждены мыслить «краткосрочными», мелкими категориями, подстраиваясь под общественное мнение; снижает привлекательность государственной службы; часто инициируется чисто из политических целей «недовольными» кандидатами, потерпевшими поражение на выборах, или сторонниками крайних политических взглядов, а не потому, что народный избранник оказался некомпетентным, был замешан в коррупции или не проявил должной заботы о гражданах. Кроме того, выборы по замещению должности в связи с отзывом всегда вносят раскол и поляризацию в общество, ставят избирателей в сложную ситуацию. Иногда кампании по отзыву должностного лица приносят прямо противоположные результаты, когда «недостойный» народный представитель получает поддержку, что еще больше развязывает ему

---

<sup>20</sup> Там же.

руки, позволяет продолжать неправомочную деятельность и усиливает его позиции на следующих выборах. Голосование в связи с инициативой отзыва и по выборам по замещению является дорогостоящим мероприятием<sup>21</sup>.

В истории США было всего два случая отзыва губернаторов. Первый произошел еще в 1922 г. в штате Северная Дакота и до последнего времени рассматривался как уникальное исключение. Второй имел место в 2003 г. в Калифорнии и привлек всеобщее внимание, во-первых, поскольку Калифорния является одним из крупнейших штатов США, и, во-вторых, в связи с участием в выборах по замещению вакансии губернатора известного актера Арнольда Шварценеггера. По законам штата для начала процедуры отзыва губернатора инициаторы должны были собрать, как уже упоминалось, всего 12% подписей от количества людей, голосовавших на ближайших губернаторских выборах. В данном случае минимум подписей составлял 897 158. Как и везде, подписи проверялись, и рекомендовалось собрать больше. Всего было собрано 1 658 302 подписи за отставку губернатора Грея Дэвиса. Избиратели получили бюллетень, где первый вопрос был о том, следует ли отзываться действующего губернатора Дэвиса? Второй вопрос был о том, что если отзыв состоится, то за кого из кандидатов они бы проголосовали? Предпринимались попытки оспорить эту процедуру в судебном порядке, но они не имели успеха<sup>22</sup>.

Согласно конституции Калифорнии, отзыв может считаться состоявшимся, если в голосовании приняло участие не менее половины граждан, имеющих право голоса на выборах по отзыву, а число голосов в пользу отзыва составило не менее половины от всех поданных голосов<sup>23</sup>. Оба эти требования были выполнены, и по итогам голосования Дэвис был отозван, а Шварценеггер стал губернатором Калифорнии. Такое торжество «прямой народной демократии» в Калифорнии вызвало, однако, обеспокоенные опасения американских правоведов и политиков в политической нестабильности и «нарушении социального контракта между гражданами штата и их выборными представителями»<sup>24</sup>.

Следует учитывать, впрочем, что отзыв, как и импичмент, может сыграть опосредованную роль и, в частности, сама угроза отзыва способна привести к отстранению губернатора от должности, например, через процедуру импичмента. Так, уже упоминавшийся импичмент губернатора Мичема в штате Аризона произошел после того, как инициаторы

---

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Паскаль Т. California's Total Recall Или Hasta La Vista, Davis! — <http://www.stratagem.org/publications.php?nws=10848720217936772147>

<sup>23</sup> Конституция штата Калифорния // Конституции зарубежных стран. Сборник. М., 2001. Раздел 15 (b) статьи 2.

<sup>24</sup> США. Обзор прессы — <http://news.polpred.com/index.html?country=151> (сайт Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД РФ).

отзыва собрали значительно больше требуемого числа подписей (что, несомненно, произвело впечатление на легислатуру штата)<sup>25</sup>.

Конституционно-правовая ответственность главы субъекта федерации возможна также и в рамках уже упоминавшегося федерального вмешательства. Более того, в отличие от механизмов импичмента и отзыва, которые используются почти исключительно в странах американской модели, механизм федерального вмешательства предусмотрен в абсолютном большинстве зарубежных федераций. При этом, хотя признание отдельных действий федерального центра в качестве мер федерального вмешательства является на сегодняшний день дискуссионным, отстранение высшего должностного лица субъекта федерации или ограничение его полномочий единодушно признаются исследователями в качестве одной из основных мер федерального вмешательства, поскольку она предусмотрена почти во всех странах, где институт федерального вмешательства закреплен в законодательстве<sup>26</sup>.

Традиционно выделяются такие специфические формы федерального вмешательства, как федеральная интервенция и президентское правление. Правовой институт федеральной интервенции предусмотрен конституциями четырех латиноамериканских федераций: Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Мексики, а из новых федераций за пределами Латинской Америки — конституцией Эфиопии. В конституционном праве латиноамериканских федераций данный институт расценивается как «важнейший элемент функционирования всей федеральной системы» и как «важнейший инструмент и эффективное средство контроля штатов в руках центрального правительства»<sup>27</sup>.

Как правило, основания для осуществления федеральной интервенции формулируются в конституциях весьма лаконично. Они преимущественно сводятся к гарантиям со стороны центральных органов власти «охранять штаты от вторжения или насилия извне», предоставлять защиту «в случае восстания или внутреннего беспорядка» (Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г., ст. 122<sup>28</sup>), «гарантировать республиканскую форму правления или отразить вторжение извне», обеспечить «поддержание или восстановление законных властей, если они были свергнуты в результате мятежа или нападения другой провин-

---

<sup>25</sup> *Watkins Ronald J.* High Crimes and Misdemeanors: the Term and Trials of Former Governor Evan Mecham. N.Y., 1990.

<sup>26</sup> В конституциях некоторых стран также особо оговорено отрешение от должности в процессе федерального вмешательства не только высшего должностного лица субъекта федерации, но и других представителей исполнительной власти субъекта. См.: *Айдарова И.В.* Институт федерального вмешательства: российский и зарубежный опыт правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 21.

<sup>27</sup> *Орлов А.Г.* Политические системы стран Латинской Америки. М., 1982. С. 118, 120.

<sup>28</sup> Конституция Мексики 1917 г. — <http://concourt.am/wvconst/constit/mexico/mexico-r.htm>

ции» (Конституция Аргентины 1853 г., ст. 6<sup>29</sup>). Исключением является Конституция Бразилии 1988 г., которая приводит очень подробный перечень оснований для федеральной интервенции. В соответствии со ст. 34 данной Конституции федеральный центр имеет право вмешиваться в дела штатов в случаях:

1. Сохранения целостности государства;
2. Иностранной интервенции или интервенции одного субъекта Федерации в другой;
3. Серьезного нарушения общественного порядка;
4. Обеспечения свободной деятельности ветвей власти в субъектах Федерации;
5. Реорганизации финансов субъекта федерации, который:
  - а) прекратил платежи консолидированного долга за более чем два последовательных года, за исключением случаев форс-мажорных обстоятельств;
  - б) не может предоставлять муниципалитетам налоговые доходы, установленные данной Конституцией в периоды времени, установленные законом;
6. Обеспечения действия федерального закона, судебного ордера или судебного решения;
7. Обеспечения следующих конституционных принципов:
  - а) республиканской формы правления;
  - б) прав человека;
  - в) муниципальной автономии;
  - г) отчетности правительства<sup>30</sup>.

Федеральная интервенция осуществляется по распоряжению президента, но требуется согласие высшего законодательного органа власти страны. Более того, парламентский контроль за действиями президента в этом вопросе постепенно усиливается. Так, если Конституция Бразилии 1967 г. предусматривала, что в течение 5 дней декрет о федеральной интервенции должен быть представлен на утверждение Национального конгресса, а в случае издания его в период между сессиями парламента он должен быть созван не позднее 5 дней после издания декрета, и при этом Национальный конгресс имел право в любое время отменить декрет президента, что влекло за собой возобновление нормального функционирования органов власти штата, либо досрочно прекратить действие декрета, то действующая Конституция Бразилии 1988 г. установила, что решение президента республики об объявлении федеральной интервенции подлежит утверждению Национальным Конгрессом (обеими палатами) в течение 24 часов после принятия; в тот же срок парламент должен собраться на заседание, если декрет издан в период

<sup>29</sup> Конституция Аргентины 1853 г. — <http://concourt.am/wwconst/constit/argent/argent-r.htm>

<sup>30</sup> Конституция Бразилии 1988 г. // Конституции зарубежных государств. М., 2002

между сессиями, а в случае, если Конгресс в указанный срок не одобрит декрет Президента, он автоматически утрачивает юридическую силу. Кроме того, установлен запрет на внесение изменений и дополнений в Конституцию Бразилии в период действия режима федерального вмешательства<sup>31</sup>.

Следует отметить отсутствие в конституциях латиноамериканских федераций каких-либо норм, регламентирующих механизм реализации федерального вмешательства, что открывает широкие возможности для злоупотреблений центральными властями своими «интервенционистскими» полномочиями. Являясь назначенцем и личным представителем президента, интервентор на период действия декрета по сути наделяется неограниченными полномочиями, причем не только в сфере политических и административных отношений, но и даже в судебной сфере. В Аргентине, например, согласно решению Верховного Суда 1928 г., интервентор обладает правом назначать судей в провинциях, в отношении которых действует президентский декрет о федеральной интервенции, а в Бразилии сам федеральный интервентор осуществляет судебную власть в таких штатах<sup>32</sup>.

Как правило, интервенция осуществляется по следующему сценарию. В штат, в отношении которого издан президентский декрет, направляются подразделения вооруженных сил центрального подчинения. Военные власти отстраняют губернатора от должности, распускают легислатуру штата и приостанавливают работу судебных органов. Вся полнота законодательной, исполнительной и судебной власти передается представителю президента. Интервентор назначает и проводит выборы, обладая вполне достаточными возможностями для того, чтобы повлиять (а подчас и предопределить) на их результат. После этого президент предписывает командующему местного гарнизона обеспечить занятие правительственных зданий и гарантировать победившему на выборах кандидату нормальное исполнение функций главы субъекта федерации.

В некоторых странах федеральная интервенция применялась чрезвычайно активно. Лидером здесь, по-видимому, является Аргентина: с 1853 г. федеральная интервенция применялась здесь более 220 раз. Однако в последние два десятилетия этот инструмент используется относительно редко.

Достаточно близким к институту федеральной интервенции в латиноамериканских государствах является институт федерального вмешательства в США. Более того, латиноамериканские федерации во многом ориентировались на опыт США и, в частности, почти дослов-

---

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> См.: *Домрин А.Н.* Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал российского права. 1998. № 3; *Михайлова М.* Федеральное вмешательство в зарубежных странах. М., 2005.

но повторили в некоторых конституциях формулировку разд. 4 ст. IV Конституции США 1787 г. об основаниях федерального вмешательства (согласно ей, Соединенные Штаты гарантируют штатам «республиканскую форму правления» и обязаны защищать их от вторжения извне, а по просьбе законодательного собрания или исполнительной власти штатов — и от «внутреннего насилия»). Однако федеральное вмешательство в США имеет два очень существенных отличия от федеральной интервенции в латиноамериканских федерациях. Во-первых, хотя Конгресс вправе решать вопрос о выборе средств, гарантирующих защиту штатов от внутреннего насилия, он своим актом, принятым 28 февраля 1795 г., уполномочил президента вводить вооруженные формирования федерального подчинения в случае восстания против правительства штатов, т.е. делегировал ему полномочия на осуществление федерального вмешательства, и какой бы то ни было парламентский контроль за действиями президента в настоящее время отсутствует (что можно считать явным анахронизмом). Во-вторых, при осуществлении федерального вмешательства в США **не происходит** формального отстранения от власти губернатора, других должностных лиц и роспуск легислатуры штата. Даже в тех редких случаях, когда федеральная власть действует вопреки ясно выраженной позиции губернатора (как, например, при подавлении «Пульмановской стачки» 1894 г. или использовании войск для борьбы с расовой сегрегацией в некоторых южных штатах в послевоенный период), губернатор и другие должностные лица штата остаются на своих должностях, а легислатура не распускается. В целом в Соединенных Штатах избранные губернаторы штатов никогда не отстранялись от должности, за исключением особого периода Гражданской войны 1861—1865 гг. и послевоенной Реконструкции<sup>33</sup>.

Важной вехой в процессе формулирования полномочий федеральных властей по вмешательству в дела штатов стало решение Верховного суда США 1849 г. по делу *Luther vs. Borden*<sup>34</sup>. Судебный вердикт подвел итог событию, вошедшему в историю США как «восстание Т. Дорра в Род-Айленде» в 1841—1842 гг. В ходе событий в этом штате образовалось два правительства (во главе с губернаторами), каждое из которых настаивало на своей легитимности, что привело к беспорядкам. В решении по делу *Luther vs. Borden*, подведшем итог «восстанию Т. Дорра», Верховный суд США определил, что лишь Конгресс США имеет право решать, носит ли правительство того или иного штата «республиканский

---

<sup>33</sup> См.: *Рагозин С.А.* Проблемы федерализма в конституционно-правовом развитии Соединенных Штатов Америки (1861—1877 гг.). СПб., 2000.

<sup>34</sup> Федеральное вмешательство в дела субъектов Федерации: опыт правового регулирования и практика применения в зарубежных федерациях. Доклад для Совета по внешней и оборонной политике (СВОП). Особенности правового регулирования и практика применения института федеральной интервенции в Соединенных Штатах Америки // [http://www.svor.ru/live/materials.asp?m\\_id=6735&r\\_id=6783](http://www.svor.ru/live/materials.asp?m_id=6735&r_id=6783)

характер», и решение Конгресса при этом не может быть подвергнуто судебному пересмотру. При этом Верховный суд категорически отказался определить признаки республиканской формы правления, расценив данный вопрос как «политический» и относя его к компетенции президента либо Конгресса. Очевидно, что такое толкование предполагает право президента или Конгресса США на вмешательство в дела любого штата, если, по их мнению, правительство штата не осуществляет «республиканскую форму правления». Верховный суд постановил также, что Конгресс вправе решать вопрос о выборе средств, гарантирующих защиту штатов от «внутреннего насилия» (т.е., например, Конгресс или наделенный в соответствии с актом 1795 г. соответствующими полномочиями президент имеют право сместить с должности губернатора штата, если, по их мнению, это поможет справиться с «внутренним насилием»). Последнее предположение, впрочем, является гипотетическим, так как, хотя федеральное вмешательство является необходимым элементом функционирования государственно-правового механизма Соединенных Штатов, однако оно является средством исключительным, к которому центр прибегает крайне редко<sup>35</sup>. Показательно, что в ходе упоминавшегося «восстания Т. Дорра» президент Тэйлор отверг четыре обращения местных властей о посылке войск, считая угрозу преувеличенной и полагая, что власти штата могут справиться с беспорядками собственными силами (что и произошло).

Федеральное вмешательство в Индии и Пакистане осуществляется в форме так называемого президентского правления. Конституция Индии предоставляет право на введение президентского правления в случае массовых беспорядков, исчезновения в штате конституционных властей, массовой коррупции в органах власти штата и при наличии других чрезвычайных обстоятельств. Президентское правление в штате вводится сроком от двух до шести месяцев<sup>36</sup>. На основе указа президента о введении президентского правления в штате законодательное собрание штата распускается, правительство штата смещается, либо их деятельность приостанавливается, вся полнота власти теоретически переходит к федеральному парламенту и президенту, реально – губернатору штата или назначенному президентом другому лицу. В обычных условиях, как уже говорилось, назначаемый губернатор штата обладает реальными, но весьма ограниченными властными полномочиями; штатом управляет правительство штата, формируемое большинством в его законодатель-

<sup>35</sup> Этому не противоречит активное использование федеральным центром национальной гвардии для подавления массовых беспорядков и в чрезвычайных ситуациях. В абсолютном большинстве случаев это нельзя рассматривать как федеральное вмешательство. См.: *Домрин А.Н.* Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал российского права. 1998. № 3.

<sup>36</sup> Но может быть затем продлено вновь. Рекорд принадлежит штату Пенджаб, который находился под президентским правлением 57 месяцев подряд. (См.: *Федерализм: теория и история развития* / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2000. С. 216.)

ном собрании. При введении же президентского правления губернатор получает широкие полномочия. В течение установленного срока губернатор должен навести порядок в штате и организовать выборы в местный парламент, который впоследствии сформирует новое правительство<sup>37</sup>. Аналогичный порядок осуществления федерального вмешательства в дела провинций установлен в Пакистане<sup>38</sup>.

В Индии президент действует на основании доклада губернатора либо иным образом придя к убеждению, что возникла ситуация, при которой управление штатом (провинцией) не может осуществляться в соответствии с положениями Конституции, субъект федерации не подчиняется распоряжениям или не проводит в жизнь распоряжения, данные федерацией в порядке осуществления ею исполнительной власти на основании конституции. Решение президента должно быть утверждено обеими палатами федерального парламента (ст. 356 Конституции Индии). В Индии суды не могут рассматривать вопрос о том, существуют ли в действительности обстоятельства, которые оправдывают издание президентом прокламации о несостоятельности конституционного механизма в штате. Как отметил Верховный суд Индии в решении 1977 г., суды могут игнорировать прокламацию о президентском правлении, если ими будет установлено, что она была издана с нечестными намерениями или же по основаниям, противоречащим убеждению Президента. Но поскольку Президент обычно не раскрывает (и не обязан этого делать) причин издания прокламации, уместность такого рода действий судов остается под вопросом<sup>39</sup>. Правда, в решении 1994 г. Верховный суд уточнил, что убеждение Президента должно быть сформировано на относящихся к делу материалах. Суд вправе потребовать от Совета министров такие материалы и отменить прокламацию о введении президентского правления, если она основана на обстоятельствах, не имеющих отношения к делу<sup>40</sup>.

Следует отметить, что помимо президентского правления Конституция Индии предусматривает и такой вид вмешательства федерации в дела субъектов, как «чрезвычайное положение в области финансов» (ст. 360). На территории действия чрезвычайного положения в области финансов предполагается осуществление правового режима, при котором исполнительная власть федерации обладает правом давать указания штату относительно соблюдения таких правил финансовой дисциплины, которые могут быть установлены в этих указаниях, в том числе снижение жалования и содержания всем или некоторым

<sup>37</sup> Конституция Индии 1950 г. // Конституции зарубежных государств. М., 2006.

<sup>38</sup> The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan — [http:// www.nrb.gov.pk/constitutional\\_and\\_legal/constitution/](http://www.nrb.gov.pk/constitutional_and_legal/constitution/)

<sup>39</sup> См.: Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 505—506.

<sup>40</sup> Majeed A. Federal Muddle in Tamil Nadu (Constitutional Issues) // Indian Journal of Federal Studies. №4. [http:// www.centerforfederalstudies.org/4journal/jour4\\_1.htm](http://www.centerforfederalstudies.org/4journal/jour4_1.htm)



группам лиц, находящимся на службе, связанной с делами штата, а также «резервирование на рассмотрение президента» всех финансовых законопроектов после того, как они приняты законодательством штата; президент правомочен издавать распоряжения о снижении жалования и содержания всем или некоторым группам лиц, находящихся на службе, связанной с делами Союза, включая судей Верховного суда и высших судов штатов (п. 3 и 4 ст. 360 Конституции). Впрочем, за десятилетия после принятия Конституции Индии такой вид чрезвычайного положения не применялся ни разу. Напротив, президентское правление вводилось в Индии очень часто (более 100 раз с 1950 г.). По общему мнению, нередко этот институт неправомерно использовался в сугубо партийно-политических, конъюнктурных целях<sup>41</sup>. Важно также отметить, что в 1990-е гг. интенсивность использования механизма президентского правления существенно снизилась<sup>42</sup>.

Свои особенности имеет институт федерального вмешательства в европейских федерациях. Так, федеральное правительство Федеративной Республики Германии в случае невыполнения землей своих федеральных обязательств вправе с согласия Бундесрата «принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств в порядке принуждения со стороны Федерации» (ч. 1 ст. 37 Основного Закона ФРГ), в частности могут быть применены такие меры, как финансовое воздействие, применение полицейских сил других земель, отстранение правительства земли, роспуск ландтага (парламента земли), назначение федерального комиссара, принятие федеральными властями временной опеки над властями земли. После получения санкции верхней палаты парламента «федеральное правительство или его уполномоченный» приобретает дискреционное право «давать указания всем землям и их учреждениям для проведения федеральных мер принуждения» (ч. 2 ст. 37)<sup>43</sup>. Практика применения данного института в ФРГ пока отсутствует.

Весьма любопытным было правовое регулирование федерального вмешательства в Швейцарии по Конституции 1874 г. В случае осуществления вмешательства органы власти кантона распускались

---

<sup>41</sup> См. об этом: Федеральное вмешательство в дела субъектов федерации: опыт правового регулирования и практика применения в зарубежных федерациях. Доклад для Совета по внешней и оборонной политике (СВОП). Некоторые случаи ошибочного либо неправомерного применения института федеральной интервенции в зарубежных странах — [http://www.svop.ru/live/materials.asp?m\\_id=6735&r\\_id=6784](http://www.svop.ru/live/materials.asp?m_id=6735&r_id=6784)

<sup>42</sup> Федерализм: теория и история развития / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2000. С. 220—221. В связи с этим мнение М.Ю. Михайловой о том, что наблюдаемое частое введение президентского правления в современной Индии свидетельствует об эволюции индийской федерации в направлении унитаризма, представляется весьма спорным. См.: Михайлова М.Ю. Федеральное вмешательство в зарубежных странах. М., 2005. С. 100.

<sup>43</sup> Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств. М., 2006.

(смещались), для управления территорией назначался федеральный комиссар, который был вправе, в частности, ограничивать сферу ведения кантона в пределах, установленных Союзным советом (правительством федерации), а также приостанавливать реализацию некоторых прав и свобод граждан на территории соответствующего кантона. Конституция Швейцарии содержала достаточно развернутую формулировку оснований для федерального вмешательства: федеральной власти предоставлялись полномочия по принятию «мер, имеющих целью поддержание авторитета федеральной конституции и обеспечение гарантии, данной кантональным конституциям, а также меры для обеспечения выполнения федеральных обязанностей» (п. 6 ст. 85 Конституции Швейцарской Конфедерации 1874 г.)<sup>44</sup>. Кроме того, исходя из положений ст. 2 Конституции, относящей к целям деятельности Конфедерации обеспечение независимости от иностранных государств, поддержания спокойствия и порядка внутри страны, допускалось федеральное вмешательство в случае начала внутренних беспорядков, возникновения опасности или угрозы опасности со стороны другого кантона либо со стороны иностранного государства. Яркой особенностью Швейцарии являлось то, что решение о федеральном вмешательстве принималось не исполнительной, а законодательной ветвью федеральной власти, а именно Союзным Собранием — парламентом Швейцарской Конфедерации, состоящим из Национального совета и Совета кантонов (п. 6 ст. 85). При этом парламент мог принять решение о федеральном вмешательстве как по просьбе правительства какого-либо кантона, так и по собственной инициативе либо по инициативе Союзного Совета — правительства Конфедерации. В Швейцарии федеральное вмешательство применялось более 10 раз<sup>45</sup>. Однако в новой Конституции Швейцарии механизм федерального вмешательства не предусмотрен<sup>46</sup>.

Своеобразна процедура федерального вмешательства в Австрии. В соответствии с п. “д” ч. 2 ст. 142 Конституции Австрийской Республики в отношении губернатора земли, его заместителя или члена земельного правительства в случаях нарушения ими закона либо неисполнения постановлений или иных распоряжений (указаний) федерации по вопросам непрямого федерального управления может быть возбуждено обвинение в Конституционном Суде Австрии по инициативе Федерального правительства. Если Конституционный Суд выносит решение об осуждении, то соответствующее должностное лицо отстраняется от

---

<sup>44</sup> Конституция Швейцарской Конфедерации от 29 мая 1874 г. — [http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/msu/econ\\_bac\\_management/publicadministration/2004/pa2004\\_s02\\_/pa2004\\_s02\\_070.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/msu/econ_bac_management/publicadministration/2004/pa2004_s02_/pa2004_s02_070.htm)

<sup>45</sup> См.: *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 234.

<sup>46</sup> Конституция Швейцарии (Швейцарской конфедерации) от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы. М., 2001.

должности, а при особо отягчающих обстоятельствах — временно лишается политических прав (ч. 4 ст. 142). В то же время Конституция Австрии (ст. 100) предусматривает возможность роспуска ландтага (парламента земли) Федеральным президентом по представлению Федерального правительства с согласия Федерального совета — верхней палаты Федерального собрания Австрийской Республики<sup>47</sup>.

А.В. Игнатов, сравнивая различные механизмы федерального вмешательства, пришел к выводу о существовании трех моделей: политической (вмешательство осуществляется в случае выражения политической воли федерального центра, которая формируется при участии различных органов и должностных лиц; основания вмешательства формулируются в виде общих норм, допускающих весьма широкое толкование на практике, либо вообще не устанавливаются; судебный контроль ограничен и, как правило, касается лишь соблюдения при принятии решения о федеральном вмешательстве процедурных норм); юридической (вмешательство осуществляется по решению суда в случае, если им установлено наличие одного из оснований, перечисленных в законе в виде четких формулировок, исключающих расширительное толкование, и независимо от политической воли федерального центра) и смешанной политико-юридической, характеризующейся сочетанием признаков, свойственных политической и юридической моделям. Ярким примером политической модели он считает Индию, а юридической модели — Австрию<sup>48</sup>. Однако сам автор признает условность такой классификации, поскольку и в Индии есть (хотя и ограниченный) судебный контроль над процедурой федерального вмешательства, и в Австрии возможен роспуск земельного парламента без участия судебных органов. Более правильно, на наш взгляд, говорить не о моделях, а о политико-юридическом континууме (непрерывности), на одной стороне которого находятся федерации с преимущественно политическим, а на другой — с преимущественно юридическим механизмом вмешательства.

Подведем некоторые итоги. В структуру конституционно-правовой ответственности входят: субъект (кто отвечает) — основание (за что отвечает) — инстанция (перед кем отвечает) — меры ответственности (конституционно-правовые санкции). В федеративных государствах одним из субъектов конституционно-правовой ответственности является глава субъекта федерации. В странах американской модели — это выборный губернатор (президент) субъекта, в странах европейской модели — глава правительства субъекта. Более сложно определить субъект ответственности в странах канадо-австралийской и индо-пакистанской

---

<sup>47</sup> Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. Конституция Австрийской республики // Конституции государств Европы. М., 2001.

<sup>48</sup> См.: *Игнатов А.В.* Механизм федерального вмешательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 7.

моделей. Однако анализ конституционных норм показывает, что формальный глава субъекта (губернатор) в этих странах выступает как представитель федерального центра. Это имеет место и в том случае, где его полномочия крайне ограничены (канадо-австралийская модель), и в том варианте, когда они более обширны и реальны (индо-пакистанская модель). Следовательно, если они и несут конституционно-правовую ответственность, то не как главы субъекта федерации, а как должностные лица федерации в целом. Вместе с тем субъектом конституционно-правовой ответственности выступает фактический глава субъекта федерации, возглавляющий его правительство.

Основания конституционно-правовой ответственности главы субъекта федерации могут быть установлены на двух уровнях. Во-первых, в федеральных конституциях устанавливаются основания конституционно-правовой ответственности субъекта федерации и его органов власти перед федерацией в целом. Анализ текста конституций показал, что обычно эти основания формулируются в предельно общем виде, что дает федеральному центру достаточно большое пространство для маневра (исключением является Конституция Бразилии 1988 г.). Во-вторых, основания конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации устанавливаются на уровне субъектов федерации (в конституциях субъектов и других законодательных актах) как основания для импичмента выборного главы субъекта или (существенно реже) для его отзыва избирателями. В странах с европейской, канадо-австралийской и индо-пакистанской моделями данные основания не предусматриваются, поскольку глава субъекта федерации несет непосредственную политическую ответственность перед законодательной властью субъекта.

Инстанциями конституционно-правовой ответственности главы субъекта федерации являются, во-первых, федеральный центр в лице прежде всего исполнительной власти. Но поскольку в принятии решений о конституционно-правовых санкциях против главы субъекта федерации, как правило, принимают участие и другие органы федеральной власти (федеральный парламент, Конституционный Суд), следует говорить именно о федеральной власти в целом как инстанции ответственности. Даже в Соединенных Штатах, где решение о федеральном вмешательстве принимает единолично президент, он делает это на основании закона, делегировавшего ему данное полномочие от Конгресса. Во-вторых, инстанцией ответственности выступает народ субъекта федерации, действующий прямо (при реализации механизма отзыва главы субъекта федерации) либо опосредованно (через избираемых депутатов законодательной власти субъекта).

Основными мерами конституционно-правовой ответственности (конституционно-правовыми санкциями) в отношении глав субъекта федерации являются: импичмент (широко распространен в странах

американской модели организации власти в субъекте федерации); отзыв избирателями (также имеет распространение в странах американской модели, но в значительно меньшей степени, чем импичмент) и смещение главы субъекта (или ограничение его полномочий) в рамках процедуры федерального вмешательства. Изучение практики применения федерального вмешательства в различных странах позволяет сформулировать вывод, что если в федеративных государствах европейско-североамериканской цивилизации смещение главы субъекта федерации федеральным центром является крайне редким исключением (прецеденты такого рода, например, практически полностью отсутствуют в США и ФРГ, возможность смещения руководства кантона не предусматривает новая Конституция Швейцарии), то в федерациях, относящихся к цивилизациям иного типа, федеральное вмешательство, как правило, включает отстранение от должности главы субъекта федерации в качестве основной меры (это в равной степени относится и к федеральной интервенции в федерациях Латинской Америки, и к президентскому правлению в странах индо-пакистанской модели). Таким образом, система ответственности высших должностных лиц субъектов федерации выстраивается под модель федеративных отношений, здесь мы имеем дело с влиянием цивилизационных факторов, проявляющихся как в законодательстве, так и в правоприменительной практике.

### Список литературы

1. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Ред. С.А. Авакьян. М., 2001.
2. Конституция Аргентины 1853 г. — <http://concourt.am/wwconst/constit/argent/argent-r.htm>
3. Конституция Бразилии 1988 г. // Конституции зарубежных государств. М., 2002.
4. Конституция Индии 1950 г. // Конституции зарубежных государств. М., 2006.
5. Конституция Мексики 1917 г. — <http://concourt.am/wwconst/constit/mexico/mexico-r.htm>
6. Конституция Швейцарии (Швейцарской конфедерации) от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы. М., 2001.
7. Конституция Швейцарской Конфедерации от 29 мая 1874 г. — [http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/msu/econ\\_bac\\_management/publicadministration/2004/pa2004\\_s02\\_/pa2004\\_s02\\_070.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/msu/econ_bac_management/publicadministration/2004/pa2004_s02_/pa2004_s02_070.htm)
8. Конституция штата Калифорния // Конституции зарубежных стран // Сборник. М., 2001.
9. Конституция штата Нью-Джерси 1947 г. (с поправками, внесенными в ноябре 2000 г.) — [http://www.infousa.ru/government/new\\_jersey.htm](http://www.infousa.ru/government/new_jersey.htm)
10. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств. М., 2006.

11. Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. Конституция Австрийской республики // Конституции государств Европы. М., 2001.

12. Constitution of Oregon — <http://www.leg.state.or.us/orcons/home.html>

13. Constitution of the State of New Mexico. Adopted January 21, 1911. Sec. 9. Article X — <http://www.harbornet.com/rights/newmexio.txt>

14. *Cronin Tomas E.* Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, Recall. Cambridge, Massachusetts, London, 1989.

15. *Elazar D.J.* Exploring Federalism. Tuscaloosa, 1997.

16. *Majeed A.* Federal Muddle in Tamil Nadu (Constitutional Issues) // Indian Journal of Federal Studies. N 4. — [http://www.centerforfederalstudies.org/4journal/jour4\\_1.htm](http://www.centerforfederalstudies.org/4journal/jour4_1.htm).

17. The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan — [http://www.nrb.gov.pk/constitutional\\_and\\_legal/constitution/](http://www.nrb.gov.pk/constitutional_and_legal/constitution/).

18. *Watkins Ronald J.* High Crimes and Misdemeanors: the Term and Trials of Former Governor Evan Mecham. N.Y., 1990.