

УДК 342.5

## Отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как мера федерального вмешательства



**Габиева С.М.**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Дагестанского государственного университета



**Гаджиева Х.В.**

Аспирантка кафедры конституционного и муниципального права  
Дагестанского государственного университета

*Настоящая статья посвящена проблеме применения к руководителям субъектов Федерации такой меры ответственности, как отрешение от занимаемой должности, демонстрирует, как эта мера федерального вмешательства способствует обеспечению соответствия решений органов власти и управления субъектов Федерации федеральному законодательству.*

*Ключевые слова: высшее должностное лицо, федеральное вмешательство, субъект, утрата доверия, президент, отрешение от должности.*

Одной из мер федерального вмешательства федеральных органов государственной власти в рамках осуществления обычных форм контроля за действиями субъектов Российской Федерации является возможность отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения его обязанностей.

Возможность отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) была впервые предусмотрена Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 29 июля 2000 г.). Согласно подпункту «г» п. 1 ст. 19 данного Закона полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) могут быть досрочно прекращены Президентом РФ.

Основания отрешения от должности Президентом Российской Федерации возникают в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение обязанностей должностным лицом субъекта РФ. В частности, в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации за ненадлежащее исполнение своих обязанностей на основании подпункта «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент России отрешил от должности: Л.В. Короткова – губернатора Амурской области (Указ Президента Российской Федерации от 10 мая 2007 г. № 612 «О Короткове Л.В.»); А.В. Баринова – от должности главы администрации Ненецкого автономного округа (Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2006 г. № 744 «О Баринове А.В.»); В.А. Логинова – от должности губернатора Корякского автономного округа (Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2005 г. № 272 «О Логинове В.А.»). Неприменение три года

в последующем этой конституционно-правовой санкции объясняется тем, что сам факт произведенных отрешений имел большое профилактическое значение, в полной мере проявилась превентивная и воспитательная функции юридической ответственности [1, с. 352].

Ну и совсем «свежее» и, на наш взгляд, самое шумевшее отрешение от должности мэра Москвы Ю.М. Лужкова (Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2010 г. № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы») [2].

Часть исследователей с радостью, встретили эти реформы «для современной России. Это был, пожалуй, первый положительный опыт, когда общество, уставшее от безответственности власть предержащих, впервые заговорило о реальном существовании юридической ответственности руководителей регионов за «результаты их деятельности» [3, с. 7]. Остальные, ссылаясь на чрезмерно упрощенный механизм наложения столь жесткой конституционно-правовой санкции, подчеркивают необходимость законодательного установления ее четких критериев, принципов и процедур [4].

Каковы же критерии утраты доверия, что является ее причиной? Ответа на эти вопросы российское законодательство не дает. Как представляется, данное основание носит абстрактный характер и поэтому требует дополнительной правовой конкретизации. В реальности Президент РФ не связан никакими юридическими критериями применения этой санкции, достаточно даже личной неприязни или иных внеправовых форм отношения главы государства к высшему должностному лицу субъекта РФ (критика главы государства, поддержка его политических оппонентов и т.п.) [5, с. 311]. Как указывает И.А. Кравец, выражение недоверия в конституционной доктрине и практике признается формой политической ответственности, в то время как федеральный закон придал ему значение конституционной ответственности за правонарушение» [6, с. 263].

Ученые-юристы вполне обоснованно отмечают, что, «с одной стороны, это позволяет существенно усилить ответственность данных субъектов перед Президентом и придать гибкость его кадровой политике, но, с другой стороны, это неоправданно сильно снижает гарантии и стабильность правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» [3, с. 8].

Формулировка «в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение обязанностей» Федерального закона также не позволяет однозначно ответить на вопрос, идет ли речь об одном или о разных основаниях. Как полагает Р.М. Дзидзоев, утрата доверия и ненадлежащее исполнение обязанностей законодатель формулирует в качестве самостоятельных оснований отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ, о чем свидетельствует

хотя бы тот факт, что эти основания отделены запятой. На практике, однако, эти основания не разделяются [7, с. 10]. Например, на основании Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2005 г. № 272 «О Логинове В.А.» губернатор Корякского автономного округа В.А. Логинов был отрешен от должности губернатора «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации за ненадлежащее исполнение своих обязанностей»<sup>1</sup>. Как можно увидеть, формулировка указа не содержит запятой, основания от должности слиты, что делает практически невозможным оспорить указ в Верховном суде Российской Федерации. Если надлежащее исполнение своих обязанностей теоретически можно доказать в суде, то наличие президентского доверия при отрешении от должности доказать невозможно [7, с. 10].

По мнению И.Н. Барцица, возможность применения к руководителям субъектов Федерации подобных мер ответственности, вплоть до отрешения от занимаемой должности, – один из важнейших инструментов обеспечения соответствия решений органов власти и управления субъектов Федерации федеральному законодательству. Процедуру импичмента следует предусмотреть для привлечения к ответственности не только президентов республик и глав администраций субъектов РФ, но и других представителей исполнительной власти, а также федеральных судей и депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Федерации [8, с. 26]. Применение процедуры импичмента не исключает (при наличии законных оснований) последующего судебного преследования. Можно использовать опыт Польши, где существует специальный орган – Государственный трибунал, в компетенцию которого входит решение вопросов ответственности высших государственных должностных лиц за нарушение конституции и законодательства [9, с. 12-15].

Вопросы, связанные с утратой доверия выборными органами и должностными лицами, затрагивал в своих решениях и Конституционный суд Российской Федерации, который неоднократно подчеркивал необходимость установления четких правовых критериев утраты доверия. В частности, Конституционный суд полагает, что положения, позволяющие расширительную интерпретацию оснований ответственности (при отсутствии гарантий недопустимости субъективной оценки деятельности), противоречат Конституции России, а сам перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата до-

<sup>1</sup> Отмечается, что такое решение главы государства было принято в связи со срывом завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа, повлекшим за собой размораживание отопления в населенных пунктах этих районов, что привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них.

верия как основание отзыва, по мнению Конституционного суда, высказанному в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П, должен содержать указание на то, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействие), а общая негативная оценка деятельности без ее обоснования подлежащими проверке фактами, поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Достаточно проблематичным видится практическое применение такого основания выражения недоверия, как ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей: отсутствие объективных критериев «ненадлежащего исполнения обязанностей» делает это обоснование весьма субъективным.

Хотелось бы обратить внимание на то, что ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не содержит в себе прямого указания на возможность роспуска Президентом России исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации или отставки указанного органа по решению Президента.

Тем не менее, проанализировав нормы Федерального закона № 184-ФЗ, можно сделать вывод о том, что роль Президента РФ в отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации во многом является определяющей.

Конституционный суд Российской Федерации установил, что «регулирование мер федерального воздействия и механизма их реализации, по сути, представляет собой конституционно-обусловленный комплексный правовой институт, нормативная база которого включает в себя как положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так и соответствующие положения ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов, устанавливающие основания применения этих мер».

По мнению Н.А. Филипповой, с учетом нового понимания принципа единства системы исполнительной власти, которое федеральный законодатель обозначил изменением порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации, нельзя считать федеральным вмешательством отрешение главы субъекта от должности Президентом Российской Федерации в связи с принятием ненадлежащего правового акта. Участие Президента в формировании исполнительной ветви власти субъекта Федерации отныне не рассматрива-

ется федеральным центром как временная, исключительная мера, а, как правило, указывает на двойную ответственность главы субъекта Федерации – и перед Президентом, и перед законодательным органом государственной власти субъекта Федерации. Полномочие Президента отрешить от должности главу субъекта Федерации либо внести представление о досрочном прекращении его полномочий в региональный парламент в таком контексте трактуется как федеральное полномочие, корреспондирующее (тоже федеральному) полномочию по внесению в региональный парламент его кандидатуры. И для «избрания», и для прекращения полномочий губернатора (президента республики) требуется, таким образом, совместная инициатива федерального Президента и регионального парламента. Следовательно, никакого замещения нет. Президент действует не вместо органа государственной власти субъекта Федерации, а вместе с ним. Логично, что одновременно с «новым» полномочием федерального Президента<sup>2</sup> перестал существовать институт отзыва высшего должностного лица населением субъекта Федерации, а в качестве одного из оснований отрешения от должности главы субъекта Федерации обозначено субъективное основание – «утрата доверия Президента Российской Федерации». В этом случае нет и атрибутов конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации – конституционного деликта и судебного решения, его установившего [11, с. 16].

В связи с вышеизложенным можно сделать следующие выводы:

1. Данное основание Федерального закона – «в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение обязанностей» – носит абстрактный характер и поэтому требует дополнительной правовой конкретизации. Оно также не позволяет однозначно ответить на вопрос, идет ли речь об одном или о разных основаниях.

2. Отсутствие объективных критериев «ненадлежащего исполнения обязанностей» делает это обоснование весьма субъективным.

<sup>2</sup> Новым оно, конечно, не является. В 1996 г. Конституционный суд Российской Федерации уже рассматривал проблему назначения глав администраций субъектов Федерации в контексте «обеспечения» принципа единства исполнительной власти в России. По мнению Конституционного суда, назначение не противоречит нормам Конституции РФ, если рассматривается как временная мера и «не отрицает принцип выборности глав исполнительной власти, вытекающий из ст. 3 (ч. 2) Конституции Российской Федерации в ее взаимосвязи со ст. 32, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти» [10].

## Литература:

1. Мещеряков А.Н. Конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: ретроспективный подход // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран / Материалы международной научно-практической конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 г. / Под ред. С.А. Авакьян. – М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. – С. 352-360.
2. Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2010 г. № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» // Российская газета. – 2010. – № 5298. – URL: <http://www.rg.ru/2010/09/29/polnomocia-dok.html>
3. Усенко Ю.Н. Юридическая ответственность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Государственное право. – 2005. – № 8. – С. 7-8.
4. Федосеева Н.Н., Шеремет К.А. Должностные лица как субъекты административной ответственности: теоретические и практические проблемы // Административное право и процесс. – 2008. – № 5. – С. 11-14.
5. Кондрашев А.А. Лакуны в законодательстве о конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы Международной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. – С. 311.
6. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). – Новосибирск, 2002. – 358 с.
7. Дзидзоев Р.М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 8-12.
8. Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 21-30.
9. Виатр Е.Дж. Конституционная ответственность в Польше после 1988 г. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1996. – №2. – С.12-15.
10. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации» от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.
11. Филиппова Н.А. «Федеральное вмешательство» и «федеративный процесс» как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 12-17.

### Dismissal of Highest Official of the Constituent Entity of the Russian Federation as a Means of Federal Interference

*S. Gabieva, H. Gadzhieva*  
*The Dagestan State University*

*The article refers to the problem of imposing sanctions of dismissal on the chiefs of constituent entities of the Russian Federation and demonstrates the impact that this means of federal interference has on provision of accordance of decisions made by bodies of authority and management with Federal legislation.*

*Key words: highest official, federal interference, constituent entity, credibility gap, the President, dismissal.*

