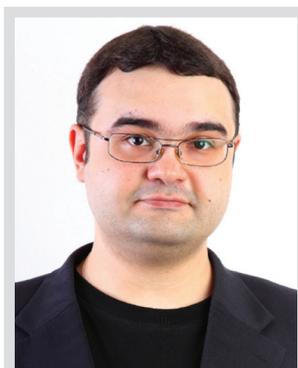


УДК 342.552

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-145-149

Предупреждение как мера ответственности губернатора по российскому законодательству

**Гарипов Р.Ф.**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета

**Игонин Д.И.**

Кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета

Затронутая в представленной статье проблематика актуализируется формированием в Российской Федерации управленческой практики по контролю Президента над реализацией полномочий губернаторами, подчинёнными новым законодательным положениям об их конституционно-правовой ответственности. В частности, вступление в силу в 2022 г. Федерального закона № 414-ФЗ продемонстрировало комплекс правовых новаций, которые формализовали фактически сложившиеся инструменты воздействия на институты региональной власти. Цель статьи заключается в выявлении правовых особенностей предупреждения в системе мер ответственности, налагаемых на глав субъектов федерации в силу действующего российского законодательства о публичной власти. В связи с этим авторы в качестве одной из ключевых задач обратились к нескольким теоретическим подходам, сложившимся в российской юридической науке относительно сущности и признаков юридической ответственности. Теоретическая значимость исследования проявляется в установленном фрагментарном раскрытии оснований вынесения Президентом Российской Федерации такого предупреждения, когда правовые нормы не позволяют однозначно судить о негативных последствиях, возникающих в статусе губернатора в результате наложения данной меры. Практическая значимость выражается в установленном содержании предупреждения, в котором заложен риск наступления более строгой меры ответственности – отрешения губернатора от должности. Такое негативное последствие неизбежно возникает, если глава субъекта федерации не принял мер по устранению причин вынесения предупреждения. Основным результатом работы стала проекция выявленной неоднозначности теоретического осмысления на использованную в законе юридическую технику. Тем самым предупреждение предшествует отставке губернатора при его бездействии, которое в том числе обеспечено особенностями правовых презумпций.

Ключевые слова: губернатор, конституционно-правовая ответственность, политическая ответственность, федеративные отношения, региональная власть, субъекты федерации, главы субъектов федерации

Для цитирования: Гарипов Р.Ф., Игонин Д.И. Предупреждение как мера ответственности губернатора по российскому законодательству // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 145–149. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-145-149.

На протяжении последнего десятилетия юридическая ответственность глав субъектов Российской Федерации подвержена правовой институционализации, направленной на установление определённого правопорядка в современных федеративных отношениях. Смежным процессом выступает законодательная формализация условий наложения отдельных мер ответственности на российских губернаторов, включая появление предупреждения как нового способа правового воздействия.

Большинство норм, затрагивающих институт ответственности губернаторов, сконцентрировано в Федеральном законе от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [1], который легализовал расширенную систему правовых инструментов воздействия на высших должностных лиц субъектов федерации. Механизм осуществления предупреждений в отношении губернаторов фрагментарно раскрыт в ст. 29 среди других мер ответственности. По данному формально-юридическому критерию многие исследователи рассматривают предупреждение в качестве одной из форм конституционно-правовой ответственности глав субъектов Российской Федерации [2, с. 39; 3, с. 164].

Вместе с тем указанная мера не обладает всем комплексом признаков, выделяемых у юридической ответственности в теоретико-правовом выражении, что позволяет некоторым авторам наполнить её иным содержательным смыслом.

Так, по мнению сторонников концепции позитивной ответственности, предупреждение преимущественно выполняет превентивную функцию, призванную не ограничить деятельность губернатора, а обратить его внимание на возникшую проблему в порядке реализации управленческих полномочий [4, с. 107; 5, с. 33]. В какой-то степени подобный характер заложен в ч. 1 ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ, где сформулированы основания для применения рассматриваемой меры. При этом её сущность прямо не предполагает каких-либо негативных последствий для главы субъекта федерации, что обязательно присутствует в теоретической конструкции любого вида юридической ответственности [6; 7].

Впрочем, в содержательном выражении рассматриваемого предупреждения заложен риск наступления более строгой юридической ответственности, выраженной в отрешении губернатора от должности Президентом Российской Федерации, если им не приняты меры по устранению причин вынесения предупреждения. Тем самым предупреждение предшествует отставке главы субъекта федерации при бездействии с его стороны.

В то же время среди двух детализированных оснований для применения предупреждения лишь одно можно уверенно назвать в качестве конституционно-правового деликта. В частности, согласно п. 1 ч. 1 ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ, губернатор, издавший нормативно-правовой акт, который противоречит федеральному законодательству либо напрямую федеральным конституционным положениям, и не предпринявший в рамках установленных полномочий действий к реализации соответствующего судебного решения, которым верифицирован данный юридический факт, подвергается предупреждению со стороны Президента Российской Федерации.

В названном основании присутствует сразу два признака противоправности:

1) принятие нормативно-правового акта, полностью или частично вступающего в противоречие с федеральными законодательными нормами (формальное нарушение в виде совершения юридического акта);

2) неисполнение судебного решения, констатирующего факт подобного противоречия (фактическое противоправное бездействие).

Напротив, в п. 2 ч. 1 ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ закреплено основание в виде бездействия губернатора по разрешению спорного вопроса о нормативно-правовом акте, принятом им самим либо исполнительным органом субъекта федерации, если данный акт приостановлен соответствующим президентским указом. В приведённой норме не определён первичный признак неправомерности подобного нормативно-правового акта. В точности в ней не установлено, должен ли спорный нормативно-правовой акт противоречить только федеральным законам или он может быть приостановлен по причине его несоответствия подзаконным нормативно-правовым актам федерального уровня.

Если обратиться к нормативным положениям Конституции Российской Федерации, то, в соответствии с ч. 2 ст. 85, приостановление юридического действия акта регионального органа исполнительной власти происходит не только в силу вступления его в противоречие с федеральными конституционными нормами и с нормами федеральных законов, но и с международными обязательствами государства. Кроме того, приостановление допустимо в связи с нарушением данным нормативно-правовым актом прав и свобод человека и гражданина. Аналогичные основания продублированы в ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 414-ФЗ.

Как видно из отмеченной конституционной формулировки, противоречие между нормативно-пра-

вовым актом главы субъекта федерации и федеральным подзаконным нормативно-правовым актом не может служить непосредственным основанием для принятия указа Президента Российской Федерации о его приостановлении. Вместе с тем очевидно, что прямое нарушение губернатором или региональным исполнительным органом нормативно-правовых актов, принятых Президентом либо федеральным Правительством, является разновидностью конституционно-правового деликта, который получил фрагментарную формализацию в действующем российском законодательстве о публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Попыткой разрешения указанного пробела в праве следует признать гипотезу нормы, изложенной в ч. 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации, согласно которой на суд возлагается функция правовой оценки возникших противоречий, что, в свою очередь, очерчивает диапазон времени приостановления Президентом Российской Федерации спорного регионального акта.

Помимо этого, правовое значение приобретают предметы ведения федерального центра и субъектов федерации, закреплённые в Конституции Российской Федерации и детализированные в отдельных федеральных законах. Если приостановленный Президентом акт губернатора не стал предметом судебного рассмотрения в течение двухмесячного срока с момента издания соответствующего президентского указа, то он презюмируется противоправным по смыслу п. 2 ч. 1 ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ.

Исследователи занимают смешанные позиции по признанию указа Президента Российской Федерации о приостановлении нормативно-правового акта губернатора в качестве средства констатации неправомерности последнего. Так, одни теоретики отмечают, что сложившаяся вертикаль власти и специфика федеративных отношений позволяют сужать правовые рамки нормотворческой деятельности глав субъектов Российской Федерации [8; 9]. В подобном механизме регулирования губернатор несёт юридическую ответственность как за собственные деликты, так и за ненадлежащий контроль в отношении региональных исполнительных органов, принявших спорный нормативно-правовой акт [10, с. 38].

Другие авторы полагают распространение конституционно-правовой ответственности на губернатора за неправомерные действия, совершённые иными субъектами конституционных правоотношений, проявлением политической ответственности, выходящей за рамки общего механизма применения мер государственного принуждения [11; 12]. О политизации ответственности говорят учёные в призме размытых границ нормотворческой деятельности главы субъекта федерации, когда прямое

противоречие принятых им нормативно-правовых актов с федеральными подзаконными актами может быть квалифицировано в качестве основания для вынесения Президентом предупреждения [13].

Выявленный теоретический дискурс спровоцирован неоднозначной юридической техникой, использованной в нормах Федерального закона № 414-ФЗ. С одной стороны, в ч. 1 ст. 29 подробно сформулированы ключевые основания для вынесения предупреждения губернатору. С другой стороны, в ч. 3 ст. 29 заложена широкая трактовка оснований, позволяющих применять к главам субъектов федерации предупреждение на фоне других мер ответственности. В частности, в данном нормативном положении говорится о ненадлежащем выполнении ими обязанностей, включая полномочия, делегированные федеральным центром.

В определённой степени предупредительный характер заложен во все виды юридической ответственности и выделяется в теоретико-правовом понимании в качестве одной из функций ответственности. При этом в отраслевом законодательном выражении предупреждение, как правило, не обладает негативным содержанием, поскольку не предполагает наложение каких-либо ограничительных мер и не влияет в сущности на реализацию субъективных прав и свобод.

В то же время предупреждение, как мера административной ответственности, обозначено в ч. 1 ст. 3.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации [14] (далее – КоАП РФ) в качестве меры административного наказания. Его отрицательность заключается в официальной порицании правонарушителя посредством письменной формы, если административный проступок совершён впервые без причинения вреда и без угрозы возникновения такого вреда охраняемым законом ценностям (жизни и здоровью граждан, экологии, культурному наследию, государственной безопасности и др.).

В Уголовном кодексе Российской Федерации [15] (далее – УК РФ) предупреждение использовано в нескольких значениях:

- 1) как превентивная задача уголовного закона (ч. 1 ст. 2 УК РФ);
- 2) как цель уголовной ответственности (ч. 2 ст. 43 УК РФ);
- 3) как принудительная мера воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетнего, который совершил преступление небольшой или средней тяжести (п. «а» ч. 2 ст. 90 УК РФ), что проявляется в разъяснении ему вреда от противоправного поведения и последствий, вызванных повторением преступного деяния (ч. 1 ст. 91 УК РФ).

Сопоставление нормативно-правовых особенностей предупреждения, содержащихся в КоАП РФ и УК РФ, позволяет сформулировать назначение та-

кой меры ответственности в Федеральном законе № 414-ФЗ применительно к губернаторам. В частности, предупреждение со стороны Президента Российской Федерации призвано оформить публичное порицание главы субъекта федерации за допущенные им должностные нарушения при отсутствии квалифицирующих признаков другого правонарушения, влекущего наступление определённого вида юридической ответственности.

Таким образом, предупреждение может быть вынесено Президентом Российской Федерации при любом нарушении губернатором порядка осуществления своих непосредственных полномочий, в том числе в форме принятия нормативно-правового акта, противоречащего федеральной Конституции и федеральным законам, включая случаи издания спорного акта региональными исполнительными органами.

Литература:

1. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. от 13.12.2024) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973; 2024. № 51. Ст. 7865.
2. Акчурина А.В. Новации мер конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как элемента системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 38–41.
3. Якубенко Д.Э. Объект конституционного деликта: классификация и особенности на примере высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2024. № 6 (234). С. 163–165.
4. Милушева Т.В. Юридическая ответственность властных субъектов: позитивный аспект // Правовая культура. 2023. № 4 (55). С. 105–109.
5. Маркунин Р.С. Основание утраты доверия как структурный элемент единой системы юридической ответственности органов публичной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 2 (151). С. 31–37.
6. Боброва Н.А., Хачатуров Р.Л. Сущность юридической ответственности // Теория государства и права. 2020. № 4 (20). С. 26–48.
7. Бредихин А.Л. Цель юридической ответственности: дискуссионные вопросы // Вестник Владимирского юридического института. 2024. № 2 (71). С. 78–82.
8. Докторова А.Т. Органы и должностные лица органов публичной власти как субъекты ответственности перед населением // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 13–16.
9. Молокаева О.Х. Российский федерализм: историко-правовые и теоретические аспекты // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 2020. № 1. С. 54–61.
10. Диденко О.Н., Гаврилова В.Д. Принцип единства публичной власти: сущность, уровни, формы взаимодействия // Право и практика. 2023. № 1. С. 35–40.
11. Монахова М. Конституционная ответственность органов публичной власти субъектов Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2023. № 11-1 (86). С. 144–148.
12. Малько А.В., Липинский Д.А., Маркунин Р.С. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 4. С. 43–54.
13. Маркунин Р.С. Отсутствие единства системы юридической ответственности органов публичной власти как фактор роста юридической аномии в российском обществе // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2023. № 1 (63). С. 6–14.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2025. № 15. Ст. 1796.
15. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 21.04.2025) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2025. № 17. Ст. 2131.

Warning as a Measure of Responsibility of the Governor Under Russian Legislation

Garipov R.F., Igonin D.I.
Kazan (Volga Region) Federal University

This issue is being updated by the formation in the Russian Federation of management practices for the President's control over the implementation of powers by governors under the new Federal Law No. 414-FZ, which entered into force in 2022. It contains a set of legal innovations that formalized the instruments of influence on regional government institutions. The purpose of the article is to identify the legal features of warning in the system of measures of responsibility of the heads of Russian regions under the current legislation on public authority. In this regard, the authors, as one of the key tasks, turned to several theoretical approaches that have developed in legal science on the essence and characteristics of legal responsibility. The theoretical significance of the study is manifested in the established fragmentary disclosure of the grounds for issuing such a warning by the President of the Russian Federation, when legal norms do not highlight obvious negative consequences for the governor. The practical significance is expressed in the content of the warning established by the authors. In particular, it contains the risk of a more severe measure of responsibility – deprivation of the governor's powers. Such a negative consequence occurs if the head of the Russian region has not taken measures to eliminate the reasons for issuing a warning. The main result of the work was the projection of the identified ambiguity of the theoretical approach onto the legal technique used in the law. Thus, the warning precedes the resignation of the governor in the event of his inaction, which is also ensured by the peculiarities of legal presumptions.

Key words: governor, constitutional responsibility, political responsibility, federal relations, regional authorities, Russian regions, heads of Russian regions

