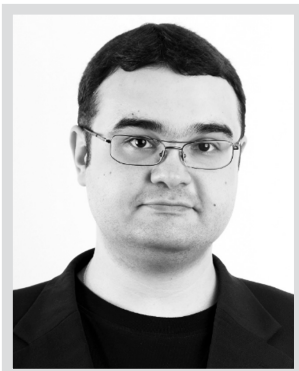


УДК 342.552

Систематизация мер ответственности губернаторов в российском законодательстве**Гарипов Р.Ф.**

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

**Игонин Д.И.**

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

В статье авторы проанализировали новации института ответственности глав субъектов федерации в российском законодательстве. В связи со вступлением в силу Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в отношении губернаторов допустимо применение новых мер ответственности, которые ранее не имели формально-юридического выражения, но использовались в политической практике (предупреждение и выговор). Кроме того, данный закон исключил отдельные демократические инструменты воздействия, введённые прежним законодательством в связи с возвратом к прямым выборам глав российских регионов (отзыв избирателями). В силу этого авторы констатируют, что большинство мер ответственности губернаторов по-прежнему накладываются Президентом Российской Федерации и имеют длящиеся негативные последствия. Несмотря на конкретизацию оснований наложения отдельных мер, в действующем законодательстве наблюдаются правовые абстракции, расширяющие практику применения других инструментов воздействия на глав субъектов федерации.

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

На современном этапе правового регулирования ответственность российских губернаторов продолжает подвергаться институциональному дизайну. Последние два десятилетия отмечены принципиальными изменениями в конституционном и административном законодательстве, регламентирующем федеративные отношения. Мы выделяем четыре основных этапа такой правовой институционализации:

1) становление и развитие отношений, возникающих по поводу привлечения глав субъектов федерации к определённым мерам ответственности (1993-2000 гг.);

2) систематизация мер ответственности, налагаемых на губернаторов по отдельным правонарушениям (2001-2011 гг.);

3) расширение системы мер ответственности глав регионов в связи с возвратом их прямых выборов (2012-2020 гг.);

4) реформирование системы мер ответственности глав субъектов федерации в связи с принятием нового закона о федеративных отношениях (2021 г. – по настоящее время).

Необходимо отметить, что на протяжении указанных периодов развития правового регулирования

ответственности губернаторов параллельно развивались альтернативные меры воздействия, не закреплённые законодательством, но вытекающие из его отдельных норм. Например, к ним можно отнести: финансовые санкции, связанные с неэффективным выполнением государственных целевых программ, лишение отдельных полномочий, делегированных федеральным центром в рамках государственных проектов или проводимых в регионе управленческих экспериментов, игнорирование губернаторских обращений в федеральные органы и др.

Названные меры, по нашему мнению, некорректно рассматривать в плоскости юридической ответственности, поскольку они не имеют достаточных правовых оснований, носят ситуативный и индивидуальный характер, а также зависят от усмотрения акторов федеральной власти. Перечисленные признаки в научной литературе описываются как проявление политической ответственности [1, р. 57; 2, р. 193; 3, р. 101; 4, с. 22]. Отдельные исследователи склонны называть их мерами политико-правовой ответственности [5; 6].

Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон. № 414-ФЗ) [7] в обобщённом виде содержит следующую систему мер ответственности глав субъектов федерации:

- отрешение от должности;
- досрочное прекращение полномочий в силу обвинительного приговора суда;
- временное отстранение;
- предупреждение;
- выговор.

Рассмотрим новации, произведённые законодателем в рамках систематизации указанных мер ответственности российских губернаторов.

Так, новая мера в форме предупреждения может налагаться исключительно Президентом Российской Федерации. Она имеет ограниченный во времени характер (до 2 месяцев). Данная мера может быть применена, если суд установил факт издания губернатором нормативно-правового акта, противоречащего федеральному законодательству. При этом ответственность главы региона распространяется также на акты, изданные высшим органом исполнительной власти в субъекте федерации, т.е. региональным правительством. В частности, если глава субъекта федерации бездействует в вопросе преодоления причин, в силу которых Президент РФ приостановил спорный нормативно-правовой акт, ему может быть объявлено предупреждение.

Выговор губернатору во многом схож с такой мерой, как предупреждение, поскольку так же налагается только Президентом Российской Федерации, имеет ограниченный во времени диапазон действия (1 месяц) и предназначен для устранения причин,

послуживших основанием для ответственности. Последним является ненадлежащее исполнение губернаторских обязанностей, включая полномочия, делегированные федеральным центром.

Качественно иные черты имеет такая мера, как временное отстранение губернатора, поскольку она применяется в случаях, когда главе субъекта федерации предъявлено обвинение в совершении преступления, что, в свою очередь, предопределило уголовно-процессуальный характер принятия соответствующего решения. В Федеральном законе № 414-ФЗ указано лишь о необходимости представления Генерального прокурора Президенту РФ для реализации механизма наложения на губернатора данной меры.

В литературе высказываются различные мнения относительно временного отстранения. Одни авторы полагают, что негативный характер данной меры во многом свойственен проявлению ответственности [8]. Другие исследователи считают, что временное отстранение выступает лишь превентивной мерой, призванной содействовать предварительному расследованию и судебному разбирательству по уголовному делу, возбуждённому в отношении главы региона [9].

По нашему мнению, рассматриваемая мера к настоящему моменту имеет негативную правоприменительную практику, свидетельствующую о последующем лишении губернатора полномочий, что в полной мере сочетается с признаками юридической ответственности, осложнённой политическим характером. Введение в законодательство временного отстранения, по существу, легализовало сложившиеся фактические отношения, возникающие при участии губернаторов в уголовном процессе на стороне обвиняемого, когда предъявление такого обвинения, сопряжённое с другими мерами процессуального принуждения, гарантированно влекло прекращение полномочий главы субъекта федерации.

Ключевой мерой ответственности глав регионов остаётся их отрешение от должности Президентом Российской Федерации. В Федеральном законе № 414-ФЗ сохранилось такое основание, как утрата губернатором доверия Президента, однако теперь оно не имеет никакой конкретизации, что, напротив, наблюдалось в прежнем законодательстве (например, при наличии признаков коррупции, использовании на выборах иностранного капитала и др.).

Между тем прежний механизм остался у такого основания, как недоверие губернатору со стороны законодательного органа субъекта федерации, поскольку итоговое решение в данном вопросе принимает Президент РФ.

Кроме того, неустранение в течение 1 месяца причин, в силу которых на главу региона были наложены предупреждение или выговор, также может повлечь отрешение от должности Президентом РФ.

Схожий характер имеет основание для применения данной меры при неисполнении на протяжении 2 месяцев решения Конституционного Суда РФ, затрагивающего нормативно-правовой акт губернатора.

Таким образом, можно констатировать ряд тенденций, сопровождающих современную систему мер ответственности российских губернаторов:

– основное количество мер уполномочен накладывать Президент РФ, в том числе при выражении недоверия главе региона законодательным органом субъекта федерации;

– упразднён институт отзыва избирателями, введённый в российское законодательство в 2012 г. и конкретизированный законами субъектов РФ, в ряде которых они продолжают формально действовать;

– легализованы отдельные меры воздействия (предупреждение, временное отстранение и выговор);

– появились делящиеся негативные последствия (при отрешении от должности начинает действовать пятилетний запрет на переизбрание губернатором);

– конкретизированы основания наложения отдельных мер ответственности (предупреждение, выговор), но приобрела абстрактный характер категория «утрата доверия Президентом РФ» как основание отрешения губернатора от должности.

Отсюда можно заключить, что ответственность глав субъектов федерации находится на стадии правовой институционализации, приобретает более упорядоченный регламентированный вид, что, по нашему мнению, положительно влияет на укрепление властной вертикали в стране. Вместе с тем ряд мер, практикуемых в современных федеративных отношениях применительно к губернаторам, по-прежнему находится вне правового поля, оставаясь инструментами политической ответственности в ущерб формализации института юридической ответственности глав российских регионов.

Литература:

1. Dunn J. Interpreting Political Responsibility: Essays 1981-1989. – Princeton: Princeton University Press, 2014. – 264 p.
2. Rudolph T.J. Institutional context and the assignment of political responsibility // The Journal of Politics. – 2003. – Vol. 65. – № 1. – P. 190-215.
3. Schiff J. Confronting political responsibility: the problem of acknowledgment // Hypatia. – 2008. – Vol. 23. – № 3. – P. 99-117.
4. Назнаев О.И. Институт президентства в условиях политической турбулентности: общемировые тенденции // Казанский социально-гуманитарный вестник. – 2020. – № 2 (43). – С. 19-25.
5. Шадрин М.А. Политико-правовая ответственность и её отграничение от конституционно-правовой ответственности // Современное состояние российского законодательства: проблемы и пути совершенствования. Тезисы докладов междунауч.-практ. конференции. 2009. – С. 134-137.
6. Трифонов Д.С. Политико-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Публичное и частное право. – 2015. – № 4 (28). – С. 31-35.
7. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (ч. I). – Ст. 8973; 2022. – № 12. – Ст. 1787.
8. Прохорова Т.Л. Проблемы определения понятия временного отстранения от должности // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 8 (159). – С. 333-334.
9. Семёнова О.Н., Ушаков С.Н. Временное отстранение от должности и «ведомственное» временное освобождение от обязанностей в связи с уголовным преследованием // Вестник Владимирского юридического института. – 2022. – № 1 (62). – С. 101-106.

Systematization of Measures of Responsibility of Governors in Russian Legislation

Garipov R.F., Igonin D.I.

Kazan (Volga Region) Federal University

In article, the authors analyzed the changes in the institution of responsibility of governors under Russian law. This is due to the adoption of the Federal Law No. 414-FZ “On the General Principles of Organization of Public Power in the Russian Regions”, which introduced new measures of responsibility. Such measures did not previously have formal legal consolidation, but were used in political practice (for example, warning and reprimand). This law excluded certain democratic instruments of influencing governors (for example, recall by voters). Therefore, the authors state that most of the measures of responsibility on governors are still imposed by the President of the Russian Federation and have lasting negative consequences. The specification of the grounds for imposing individual measures in the current legislation has been achieved through legal abstractions that have expanded the practice of using other tools to influence the heads of Russian regions.

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