

Прохоров Владимир Николаевич

ОТРЕШЕНИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РФ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА КАК МЕРА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

В статье анализируются федеральное законодательство и судебная практика, связанные с отрешением главы субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ. Рассматриваются правовая природа отрешения главы субъекта РФ, понятие и признаки федерального вмешательства. Автор приходит к выводу об особом месте отрешения в связи с утратой доверия в действующей системе мер федерального вмешательства. Предлагаются различные подходы к реформированию законодательного регулирования указанного института.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/3-1/33.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 3 (41): в 2-х ч. Ч. I. С. 126-129. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/3-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 342.24

Юридические науки

В статье анализируются федеральное законодательство и судебная практика, связанные с отрешением главы субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ. Рассматриваются правовая природа отрешения главы субъекта РФ, понятие и признаки федерального вмешательства. Автор приходит к выводу об особом месте отрешения в связи с утратой доверия в действующей системе мер федерального вмешательства. Предлагаются различные подходы к реформированию законодательного регулирования указанного института.

Ключевые слова и фразы: отрешение; утрата доверия; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; Президент Российской Федерации; федеральное вмешательство.

Прохоров Владимир Николаевич*Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова**prokhorov@gks-lf.com***ОТРЕШЕНИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РФ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА КАК МЕРА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА[©]**

Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ занимает важное место в современном российском законодательстве, регулирующем федеративные отношения. Отрешение в связи с утратой доверия Президента РФ стало возможным с 13 декабря 2004 г. – момента введения в действие соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) [5]. С этого времени несколько глав субъектов РФ были отрешены от должности Президентом РФ по данному основанию, а в 2012-2013 гг. норма пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона № 184-ФЗ была значительно дополнена за счет введения оснований утраты доверия Президента РФ.

Тем не менее, до настоящего времени отсутствует единое понимание сущности, правовой природы отрешения главы субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия, в том числе по вопросу отнесения данного института к мерам федерального вмешательства. Это порождает споры о правомерности и обоснованности отрешения Президентом РФ по данному основанию.

Федеративное государство основано на разграничении полномочий федерации и её субъектов. На общегосударственном уровне концентрируются важнейшие полномочия, направленные на защиту целостности государства, сохранение единства экономического и правового пространства, обеспечение национальной безопасности и режима конституционной законности. Эффективное и оперативное осуществление данных полномочий предполагает возможность федерального центра в чрезвычайных ситуациях оказывать предусмотренное законодательством воздействие на субъекты федерации, в том числе ограничивать или прекращать деятельность их органов власти.

В настоящее время отсутствует единое понимание термина «федеральное вмешательство». А. Н. Медушевский называет федеральным вмешательством использование чрезвычайных мер для обеспечения единства федеративного государства [3, с. 364]. Г. В. Едалов рассматривает федеральное вмешательство как конституционно-правовой институт, представляющий совокупность правовых норм, включающих комплекс мер, направленных на стабилизацию политико-правовой ситуации, сложившейся в субъекте РФ, а также исключительные полномочия Президента РФ как гаранта Конституции РФ применять меры федерального воздействия в том случае, если действия виновных субъектов выходят за рамки конституционной законности, влекут массовые нарушения прав человека и гражданина, нарушают положения Конституции [1, с. 1, 5].

В данной работе федеральное вмешательство понимается в широком смысле: как насильственное вмешательство федерального правительства во внутренние дела субъекта РФ, осуществляемое в соответствии с конституционной процедурой, установленной в федеральной конституции или законе федерации [8, с. 102].

Федеральное вмешательство обладает рядом признаков, характеризующих его как самостоятельный конституционно-правовой институт:

1. Особый характер отношений по применению мер вмешательства, в котором субъектами являются органы государственной власти федерации. В основе вмешательства лежит признание неспособности региональных органов власти осуществлять свои функции. Это может быть как объективная неспособность исполнения своих функций, например, вследствие чрезвычайной ситуации, так и негативная оценка деятельности органов власти субъекта федеральным центром. Таким образом, региональные органы власти и должностные лица предстают исключительно пассивными объектами отношений по реализации федерального вмешательства, в результате которых они утрачивают властные полномочия частично или полностью, либо вовсе распускаются (отстраняются) в целях избрания (назначения) нового состава.

2. Основаниями для федерального вмешательства могут являться особые, чрезвычайные обстоятельства, которые несут серьезную опасность для государства и населения. Отсутствие у субъектов РФ полного суверенитета

объективно означает, что Россия как федеративное государство вправе осуществлять контроль над деятельностью своих субъектов и вмешиваться в их деятельность с целью не допустить нарушений:

- верховенства Конституции РФ и федеральных законов в Российской Федерации и ее отдельных субъектах;
- государственной и территориальной целостности Российской Федерации, единства системы органов государственной власти, проявляющегося, прежде всего, в действиях должностных лиц и органов государственной власти субъектов Федерации, направленных на разрушение государства, его целостности и неприкосновенности территории [2].

3. Законодательное закрепление исключительного перечня оснований применения федерального вмешательства. Любое федеральное вмешательство является крайней мерой, поскольку предполагает неизбежный ущерб общественным отношениям, который выражается в отступлении от правового статуса субъекта федерации и, соответственно, от правового статуса граждан, проживающих на его территории.

Правильным представляется закрепление института федерального вмешательства не только в общегосударственных законах, но и в Основном законе. По мнению И. А. Умновой, неопределенность в основах ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов федерации является существенным пробелом в Конституции РФ [9, с. 10]. На целесообразность предусмотреть формы федерального вмешательства в Конституции РФ путем внесения поправок указывал также С. В. Чердаков [10, с. 14].

4. Федеральное вмешательство наравне осуществляется всеми ветвями власти. Полномочие федерального вмешательства наравне с иными важнейшими государственными полномочиями принадлежит федеральной власти в целом, а не отдельным органам и должностным лицам, поэтому процесс применения мер федерального вмешательства должен строиться с учетом принципа разделения властей. Система сдержек и противовесов, в которой каждая из ветвей власти обладает определенной самостоятельностью и уравнивается другими ветвями, позволяет избежать ошибок и предвзятости отдельных органов и должностных лиц. Исходя из этого, органы исполнительной, законодательной и судебной власти должны иметь возможность участия в применении мер федерального вмешательства, а также возможность контроля над действиями друг друга.

5. Федеральное вмешательство подразумевает соблюдение специальной процедуры. В зависимости от внешней процедуры выделяется несколько форм федерального вмешательства: 1) приостановление полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ; 2) досрочное прекращение полномочий (ропуск) высшего представительного (законодательного) органа власти субъекта РФ, отстранение высшего должностного лица субъекта РФ; 3) приостановление действия нормативного акта органа исполнительной власти субъекта РФ; 4) меры финансово-экономического воздействия, осуществляемые федеральными органами государственной власти; 5) иные формы, предусмотренные российским законодательством.

Таким образом, институт федерального вмешательства отличается от других конституционно-правовых институтов рядом признаков. Отрешение главы субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ является мерой федерального вмешательства, поскольку характеризуется односторонними отношениями федеральной и региональных властей по применению мер федерального вмешательства; высшее должностное лицо РФ предстает пассивным субъектом, который не может влиять на действия федеральных органов государственной власти; глава субъекта РФ при отрешении полностью утрачивает свои полномочия, которые частично получает временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, назначаемый Президентом РФ единолично. Фактически такие действия федеральной власти являются насильственным вмешательством в дела субъекта РФ, основанным на нормах федерального закона.

К той же форме федерального вмешательства, что и отрешение главы субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, относятся также следующие меры: 1) роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ Президентом РФ по основаниям, предусмотренным п. 4 ст. 9 Закона № 184-ФЗ; 2) отрешение главы субъекта РФ Президентом РФ в связи с выражением ему законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ недоверия, основанием для которого являются обстоятельства, указанные в п. 2 ст. 19 Закона № 184-ФЗ; 3) временное отстранение высшего должностного лица субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления в соответствии с п. 4 ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ; 4) отрешение главы субъекта РФ от должности Президентом РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей в соответствии с пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона № 184-ФЗ; 5) отрешение главы субъекта РФ Президентом РФ по основаниям, предусмотренным в п. 2-3 ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ; 6) отрешение главы субъекта РФ Президентом РФ по основанию, предусмотренному п. 3.2. ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ.

Все указанные меры федерального вмешательства отличаются по основаниям, субъектному составу и процедуре применения. Своей спецификой обладает отрешение главы субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ.

Основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении главы субъекта РФ фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Законом от 25.10.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность. Данные основания не гарантируют, что федеральное вмешательство будет соразмерным допущенным правонарушениям. Например, конфликт интересов, равно как и наличие счетов в иностранных банках в зависимости от конкретных обстоятельств, может быть невиновным и (или) малозначительным нарушением главой субъекта РФ установленных норм.

Во многом такие противоречия связаны с неточностью изложения нормы закона. Иные меры федерального вмешательства содержат более развернутые формулировки оснований применения. Так, роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ Президентом РФ согласно п. 4 ст. 9 Закона № 184-ФЗ предусматривает обязательное наличие негативных последствий в виде создания препятствий для реализации закрепленных полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц [5]. Причем данный признак напрямую не вытекает из факта противоречия федеральному законодательству нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а следовательно, подлежит самостоятельному доказыванию в суде.

В соответствии с абз. 3 п. 2 ст. 19 Закона № 184-ФЗ основанием для выражения недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ главе субъекта РФ является установление судом грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, только если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан [Там же].

Как отметил Конституционный Суд РФ, для применения такой меры федерального воздействия, как досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по основаниям, предусмотренным в п. 2-3 ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ, необходимо, чтобы признанный в судебном порядке неправомерным нормативный акт повлек указанные в статье 3.1 Закона № 184-ФЗ конституционно значимые тяжкие последствия [6]. Следовательно, применение данной меры вмешательства не допускается в связи с формальным противоречием нормативного акта главы субъекта РФ федеральному регулированию.

Указанные формулировки оснований обеспечивают обоснованность и соразмерность федерального вмешательства. Этой же цели способствует закрепление дополнительной предварительной процессуальной стадии – вынесение предупреждения органу или должностному лицу субъекта РФ с требованием об исправлении допущенных нарушений в определенный срок. Предупреждение Президента РФ предусмотрено в п. 4 ст. 9, п. 2-3 ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ. Вмешательство может быть применено лишь в том случае, если орган государственной власти или должностное лицо субъекта РФ в течение предусмотренного законом срока не примет в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения.

Представляется, что основание отрешения главы субъекта РФ в связи с утратой доверия также должно предусматривать установление дополнительных признаков, свидетельствующих о серьезности нарушения главой субъектов РФ правовых норм, о реальности наступления общественно опасных последствий. Предупреждение и установление сроков главе субъекта РФ для устранения нарушений законодательства устранил возможность необоснованного и произвольного отрешения.

Необходимым качеством мер федерального вмешательства является их согласованность. Такое основание для утраты доверия Президента РФ как выявление в отношении главы субъекта РФ фактов коррупции вступает в противоречие с иной мерой вмешательства, предусмотренной п. 4 ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ. В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ временное отстранение высшего должностного лица субъекта РФ от исполнения должностных обязанностей в случае предъявления ему обвинения служит правовым средством обеспечения объективности уголовного преследования, а также защиты прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (ст. 52 Конституции РФ). Принятие соответствующего решения Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ создает гарантию от возможного злоупотребления служебным положением со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Из-за необходимости срочного обеспечения независимого уголовного преследования, а также необходимости защиты прав граждан от злоупотреблений со стороны должностного лица институт временного отстранения главы субъекта РФ от должности не предусматривает предварительного рассмотрения судом вопроса о законности и обоснованности принимаемого решения о временном отстранении. Предварительное обоснование отстранения находится в компетенции Генерального прокурора РФ.

Таким образом, существует возможность применения в одной ситуации любой из двух мер федерального вмешательства по усмотрению Президента РФ. При этом одна из мер имеет упрощенный характер применения, поскольку не предполагает участие Генерального прокурора. Такая ситуация нарушает единство системы мер федерального вмешательства и создает возможность отрешения, основанного на политической необходимости, а не на правовом основании. Облегченный порядок отрешения главы субъекта РФ является недопустимым в условиях федеративного государства, поскольку нарушает определенную Конституцией РФ степень самостоятельности субъекта РФ.

Важным признаком федерального вмешательства является участие нескольких ветвей власти в процессе его применения. В соответствии с п. 2 ст. 19 Закона № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может выразить недоверие главе субъекта РФ, но решение об его отрешении от должности может принять только Президент РФ [5]. При этом некоторые основания для выражения недоверия могут быть установлены только судом. В этих случаях в применении меры федерального вмешательства участвуют все три ветви власти, причем роль каждой предполагает активные действия, подразумевающие их согласие.

В большинстве мер федерального вмешательства, закрепленных российским законодательством, предусмотрено участие Президента РФ и судебных органов. Последующий судебный контроль возможен при отрешении главы субъекта РФ Президентом РФ по каждому из оснований в случае обжалования главой субъекта РФ в Верховный Суд РФ соответствующего указа Президента РФ. В ряде случаев предусмотрено предварительное участие суда, заключающееся в установлении наличия или отсутствия оснований для применения вмешательства.

Напротив, наделение Президента РФ не свойственными его конституционному статусу квазисудебными полномочиями не согласуется с нормами Конституции РФ. С. В. Нарутто, ссылаясь на Постановление Конституционного суда РФ от 07 июня 2010 г. № 10-П, отмечает необходимость установления четких правовых критериев утраты доверия, исключающих произвольное решение одного лица. Судебные инстанции исключены из числа органов, участвующих в процедуре отрешения от должности по этому основанию; Президент РФ, по сути, наделен судебными полномочиями при решении данного вопроса [4, с. 703].

Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П, из положений Конституции РФ (ст. 118 ч. 2, ст. 120 ч. 1, ст. 125, ст. 126, ст. 127) напрямую вытекает использование судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия [6]. В данном деле суд рассматривал именно предшествующие судебные процедуры при применении федерального вмешательства. Конституционный суд РФ в Постановлении от 18.01.1996 № 2-П также обратил внимание, что освобождение главы администрации от должности не может основываться на судебном решении о наличии лишь неких «признаков» какого-либо нарушения, поскольку это делает основания освобождения по существу неопределенными [7].

До вступления в законную силу Федерального закона от 02.05.2012 № 40-ФЗ (01.07.2012 г.) действовала редакция пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона № 184-ФЗ, в соответствии с которой отрешение высшего должностного лица субъекта РФ было возможно в силу утраты доверия, то есть в силу лишь негативной оценки его деятельности федеральным центром. Иначе говоря, процессуальная форма отрешения в связи с утратой доверия не предусматривала основания отрешения в принципе, что является недопустимым. В настоящее время, после введения конкретных оснований утраты доверия, следует установить предварительное участие судебных органов, заключающееся в установлении наличия или отсутствия таких оснований, что обеспечит законность и обоснованность принимаемых решений.

Таким образом, институт отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия можно охарактеризовать как специфическую меру федерального вмешательства. Остается актуальным развитие данного института, направленное на совершенствование как самих оснований для утраты доверия Президента РФ, так и механизма их установления.

Список литературы

1. **Едалов Г. В.** Полномочия Президента Российской Федерации в сфере федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: автореф. дисс. ... к.ю.н. URL: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2009/abstracts/Edalov_GV.pdf (дата обращения: 12.01.2014).
2. **Лучин В. О.** Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12-19.
3. **Медушевский А. Н.** Сравнительное конституционное право и политические институты. М., 2002. 510 с.
4. **Нарутто С. В.** Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lexrussica. 2013. № 7. С. 698-705.
5. **Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации:** Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // Российская газета. № 206. 1999. 19 октября.
6. **По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея:** Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 г. № 8-П // Российская газета. № 69. 2002. 17 апреля.
7. **По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края:** Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П // Российская газета. № 20. 1996. 1 февраля.
8. **Умнова И. А.** Конституционные основы современного российского федерализма: учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998. 280 с.
9. **Умнова И. А.** Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 5-12.
10. **Чердаков С. В.** Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области): автореф. дисс. ... к.ю.н. Благовещенск, 2001. 193 с.

SUSPENSION OF SUPERIOR OFFICIAL OF RUSSIAN FEDERATION REGION IN CONNECTION WITH PRESIDENT'S CONFIDENCE LOSS AS FEDERAL INTERFERENCE MEASURE

Prokhorov Vladimir Nikolaevich

*Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov
prokhorov@gks-lf.com*

The federal legislation and court practice connected with the Russian Federation region head's suspension due to the Russian Federation President's confidence loss are analyzed in the article. The legal nature of the Russian Federation region head's suspension, federal interference notion and features are considered. The author comes to the conclusion about the special place of suspension due to confidence loss in the functioning system of federal interference measures. Different approaches to reforming the legislative regulation of the mentioned institution are suggested.

Key words and phrases: suspension; confidence loss; superior official of Russian Federation region; Russian Federation President; federal interference.