

Прохоров Владимир Николаевич

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПОНЯТИЯ "УТРАТА ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ"

В статье приводится целостный анализ понятия "утрата доверия Президента РФ" как основания для отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности. Особое внимание уделяется происхождению термина в российском праве и его развитию. Рассматриваются различные аспекты доверия в отношениях Президента РФ и глав субъектов РФ, такие как доверие вышестоящего властного субъекта к нижестоящему, доверие населения определенной территории к избранному должностному лицу, доверие федерального центра к субъектам РФ, доверие субъектов на межличностном уровне. Сформулировано авторское определение утраты доверия Президента РФ.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/12-3/38.html

Источник

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

Тамбов: Грамота, 2014. № 12 (50): в 3-х ч. Ч. III. С. 166-169. ISSN 1997-292X.

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

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/12-3/

© 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: hist@gramota.net

УДК 342.24

Юридические науки

В статье приводится целостный анализ понятия «утрата доверия Президента РФ» как основания для отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности. Особое внимание уделяется происхождению термина в российском праве и его развитию. Рассматриваются различные аспекты доверия в отношениях Президента РФ и глав субъектов РФ, такие как доверие вышестоящего властного субъекта к нижестоящему, доверие населения определенной территории к избранному должностному лицу, доверие федерального центра к субъектам РФ, доверие субъектов на межличностном уровне. Сформулировано авторское определение утраты доверия Президента РФ.

Ключевые слова и фразы: доверие; утрата доверия Президента РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ; Президент Российской Федерации; отрешение от должности.

Прохоров Владимир Николаевич

Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова
prokhorov@gks-lf.com

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПОНЯТИЯ «УТРАТА ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ»[©]

Понятие «утрата доверия Президента РФ» появилось в российском законодательстве в 2004 году в качестве основания для отрешения высшего должностного лица субъекта РФ. Тем не менее, вопрос о правовой природе, сущности и понимании категорий «доверие Президента» и «утрата доверия Президента» остается спорным до настоящего времени. Во многом это является следствием амбивалентной природы правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ, который, с одной стороны, возглавляет систему органов власти субъекта РФ, а, с другой, является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации в целом (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Неопределенность в понимании термина «утрата доверия Президента РФ» порождает споры о правомерности и обоснованности отрешения главы субъекта РФ Президентом по данному основанию. Многие исследователи обращали внимание на необходимость скорейшего реформирования этого института или его полной отмены [5; 7; 15; 16]. Исследование правовой природы утраты доверия Президента РФ не только поможет определить дальнейшие пути развития института, но имеет также и прикладное значение, например, при обжаловании указа Президента РФ об отрешении главы субъекта РФ.

Термин «доверие» в праве обычно характеризуется многозначностью, что вызвано различиями в его понимании в обыденном и специализированном научном смыслах, а также спецификой, вкладываемой в конкретный правовой институт в процессе правотворчества.

В соответствии с Толковым словарем живого великорусского языка В. И. Даля доверие – это чувство или убеждение, что такому-то лицу, обстоятельству или надежде можно доверять, верить; вера в надежность кого-либо, чего-либо [1].

В психологии под доверием понимается активное встречное отношение субъекта, его ожидание предсказуемости позитивного поведения другого лица, определяющее характер межличностных отношений и обеспечивающее эффективность дальнейшего взаимодействия [14, с. 151].

Однако трактовка термина «утрата доверия Президента РФ к высшему должностному лицу субъекта РФ» в контексте межличностных отношений представляется неверной. Сложно представить, что современное право воспринимает межличностное доверие-недоверие в качестве юридического факта, на основе которого возникают, изменяются, прекращаются правоотношения. Буквальное толкование доверия означает, что словосочетание «в связи с утратой доверия Президента РФ» по своему смыслу фактически заменяет собой более привычную в юриспруденции формулу «Президент РФ вправе». С этой позиции утрата доверия представляется искусственным основанием отрешения в зависимости от усмотрения Президента РФ.

Термины «доверие» и «утрата доверия» имеют богатую историю в российском законодательстве. В каждой отрасли права сформировались соответствующие институты. Уголовное право традиционно оперирует понятиями «злоупотребление доверием», «использование доверия». В гражданском праве это институты товарищества на вере, доверительного управления имуществом и т.д.

В конституционном, административном, муниципальном праве активно используются понятия потери и утраты доверия, отказа в доверии, выражения недоверия и т.д. Условно эти институты можно отнести к 2-м группам: отношения доверия-недоверия населения и власти в лице органов и должностных лиц, а также отношения доверия-недоверия субъектов власти друг к другу.

Доверие населения к власти является одной из важнейших составляющих демократического государства и характеризует уверенность в предсказуемости, результативности публичной власти. На доверии населения к власти основаны такие институты как выборы органов власти и должностных лиц, а также их отзыв. Напротив, доверие власти к населению выражается в ожидании его позитивного поведения, в частности исполнения населением властных предписаний, установок.

Доверие различных властных субъектов друг к другу лежит в основе их взаимной деятельности, эффективности в управлении. В отношениях «по вертикали», вышестоящий субъект в случае потери доверия к нижестоящему, обычно имеет полномочия по замене последнего другим, заслуживающим доверия, лицом. В отношениях равностоящих субъектов, утративших доверие друг к другу, могут применяться иные, предусмотренные законом, процедуры.

Особого внимания заслуживают отношения доверия-недоверия между федерацией и ее субъектами. При низком уровне доверия федерация вынуждена аккумулировать больший объем полномочий, чем это обосновано экономически, создавать дополнительные механизмы контроля над деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, а также учреждать на местах собственные органы для осуществления полномочий по предметам своего ведения. Таким образом, представляется, что существующая степень централизации обратно пропорциональна степени доверия федерального центра к составным частям государства.

Исходя из изложенного, доверие Президента РФ к главе субъекта РФ можно рассматривать сразу с нескольких позиций:

- а) отношения вышестоящего властного субъекта с нижестоящим;
- б) отношения населения РФ в лице Президента РФ к избранному должностному лицу;
- в) отношения главы федеративного государства и главы субъекта федерации.

Высшее должностное лицо субъекта РФ является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и в силу принципа единства системы государственной власти находится в отношениях субординации с Президентом РФ, который, как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти [13].

Данные отношения по своему смыслу близки к отношениям руководства-подчинения. С этой точки зрения похожим институтом является доверие работодателя к работнику. Согласно п. 7 ст. 81 ТК РФ основанием расторжения трудового договора является совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17.04.2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (п. 45) отмечается, что расторжение трудового договора по такому основанию возможно только в отношении работников, обслуживающих денежные или товарные ценности, а также при условии, что ими совершены такие виновные действия, которые дают работодателю основание для утраты доверия к ним.

При расторжении трудового договора по основанию, предусмотренному п. 7 ч. 1. ст. 81 ТК РФ, не имеет значения, в каких размерах на работников могла быть возложена материальная ответственность за ущерб, причиненный работодателю. Утрата доверия должна быть обоснована конкретными фактами совершения работниками виновных действий и основываться на объективных доказательствах вины работника в совершении незаконных действий или причинении организации материального ущерба [6, с. 84].

Данное основание увольнения не требует наличия вступившего в силу приговора суда. Судебная практика исходит из того, что увольнение работника по п. 2 ст. 254 КЗоТ РСФСР является самостоятельным основанием расторжения трудового договора и не требует наличия вступившего в силу приговора суда [12]. Достаточным признается наличие конкретного факта совершения работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, дающих основания для утраты к нему доверия со стороны администрации.

Увольнение с работы в связи с утратой доверия работодателя было перенято законодательством о государственной гражданской службе. Уже в первой редакции Закона «О государственной гражданской службе» в п. 4 ч. 1 ст. 37 было закреплено, что служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае совершения виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя [10].

Позднее, в связи с развитием антикоррупционного законодательства в Закон «О государственной гражданской службе» были внесены изменения, вступившие в силу с 03.12.2011 г., согласно которым служебный контракт расторгается по инициативе представителя нанимателя в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (п. 1.1 ч. 1 ст. 37) [9]. Следует отметить, что данная статья закона предусматривает два условия расторжения контракта: а) нарушение служащим установленных запретов и ограничений; б) утрата доверия представителя нанимателя.

Иным образом сформулирована ст. 59.2 того же закона: «Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае нарушения определенных запретов и ограничений» [10]. Следовательно, исключается усмотрение представителя нанимателя при решении вопроса, утратил ли он доверие. Напротив, действует презумпция, что доверие теряется в случае совершения служащим проступков.

Важным является, что новые основания расторжения контракта не ставят условием, что в служебные обязанности увольняемого служащего входит непосредственное обслуживание денежных или товарных ценностей. Это значительно расширяет круг лиц, которые могут быть уволены в связи с утратой доверия.

Представляется, что норма п. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ, закрепившая возможность отрешения главы субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации имеет свои истоки именно в трудовом праве и законодательстве о государственной гражданской службе. Об этом свидетельствуют схожие формулировки, общие черты и признаки, а также хронология внесения соответствующих изменений в законодательство: институт отрешения в связи с утратой доверия Президента РФ был введен в действие менее чем через полгода после принятия закона «О государственной гражданской службе», содержавшего рассматриваемые правовые нормы. Это говорит о последовательной политике законодателя в тот период.

Тем не менее, неправильно отождествлять институт отрешения от должности главы субъекта РФ и увольнения государственного гражданского служащего. Так, например, В. М. Корякин рассматривает отставку мэра г. Москвы Ю. М. Лужкова в сентябре 2010 г. в качестве примера расторжения трудового (служебного) контракта [4, с. 15].

В действительности отношения Президента РФ и главы субъекта РФ не исчерпываются отношениями субординации. Глава субъекта РФ административно не подчинен Президенту РФ и осуществляет свои полномочия самостоятельно. Согласно п. 8 ст. 2 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, а также избираемый непосредственно гражданами РФ, проживающими на территории муниципального образования, глава муниципального образования являются выборными должностными лицами [11]. В соответствии с Конституцией РФ выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа. Наделение полномочиями указанных должностных лиц осуществляется в форме прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Таким образом, можно говорить о том, что выборное должностное лицо, получая поддержку на выборах, обладает определенным уровнем доверия населения. При этом о доверии населения к главе субъекта РФ можно говорить и в том случае, если Конституцией (уставом), законом субъекта РФ предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, поскольку формирование представительного органа также основано на доверии населения.

В пользу того, что выборное лицо облечено доверием населения говорит само существование института отзыва. На местном и региональном уровнях должностное лицо, утратившее доверие, может быть отозвано населением соответствующей территории. Основаниями для отзыва выборного лица могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Подпунктом «л» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. закреплено, что полномочия высшего должностного лица субъекта РФ прекращаются досрочно в случае его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта РФ. В качестве оснований отзыва указывается: а) нарушение главой субъекта РФ законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом; б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение главой субъекта РФ своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Отзыв высшего должностного лица субъекта РФ, таким образом, также является мерой юридической ответственности. Поскольку порядок формирования губернаторского корпуса, закрепленный п. 3, 3.2 Федерального закона № 184-ФЗ предполагает, что доверием и назначением на должность высшее должностное лицо субъекта РФ обязано населению соответствующего региона или законодательному (представительному) органу субъекта Федерации, обоснованно предусмотрена возможность инициирования отзыва и обращения в суд для установления оснований отзыва самими избирателями и их объединениями.

Тем не менее, законодательство не предоставляет право избирателям досрочно прекратить полномочия главы субъекта РФ в связи с утратой доверия, оставляя эту возможность Президенту РФ. Связано это, очевидно, с тем, что Президент, как избранный гражданами РФ представитель, имеет возможность оперативно принять квалифицированное решение об отрешении главы субъекта РФ от должности. Как представляется, в будущем, при увеличении политической активности и правовой грамотности населения, росте доверия государства к гражданам, право отзывать главу региона в связи с утратой доверия может быть передано населению субъектов РФ.

Также доверие является необходимым элементом федеративных отношений и может быть выражено в формуле: чем меньше доверия федерация испытывает по отношению к субъектам, тем больше вопросов регионального значения передается законодателем на федеральный уровень. В соответствии со ст. 77 Конституции РФ субъекты РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти участвуют в формировании системы органов государственной власти. При этом Федеральный закон № 184-ФЗ зачастую устанавливает отнюдь не общие принципы регулирования этих вопросов, а подробно описывает те или иные правоотношения. Одновременно предусматриваются «рычаги давления», с помощью которых федерация может в случае необходимости влиять на ситуацию в регионе. К таким рычагам относятся, прежде всего, меры федерального вмешательства. Упрощение порядка применения федерального вмешательства можно назвать одним из признаков централизации, также как усложнение – признаком децентрализации. Применительно к институту отрешения глав субъектов РФ в связи с утратой доверия Президента, можно говорить о том, что время появления этого института характеризуется резкой централизацией государственной власти, а введение оснований утраты доверия (что резко ограничило возможности применения основания утраты доверия) означает процессы децентрализации. В этом ракурсе отрешение в связи с утратой доверия является чрезвычайным полномочием, сохраняемым федерацией для обеспечения влияния на ситуацию в субъекте РФ.

Учитывая изложенное, представляется, что термин «доверие Президента РФ» в контексте института отрешения главы субъекта РФ одновременно отражает такие аспекты отношений, как доверие вышестоящего властного субъекта к нижестоящему, доверие населения определенной территории к избранному должностному лицу, доверие федерального центра к субъектам РФ.

Следовательно под утратой доверия следует понимать встречное отношение Президента РФ в виде ожидания негативного поведения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, вызванное его неправомерным деянием, предусмотренным в качестве основания для утраты доверия Президента РФ и установленным в предусмотренном законом порядке

Существующие в настоящее время противоречия в понимании термина «утрата доверия Президента РФ» определяются различными значениями слова доверия в русском языке, науке, и законодательстве. Представляется правильным курс законодателя, направленный на установление конкретных оснований для утраты доверия, поскольку это обеспечивает необходимую определенность, стабильность правоотношений и служит гарантией от произвола и волюнтаризма со стороны уполномоченных лиц.

Список литературы

1. **Даль В. И.** Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля [Электронный ресурс]: в 4-х т. Изд-е 3-е, испр. и значительно доп. / под ред. проф. И. А. Бодуэна-де-Куртенэ. М., 1903. URL: <http://www.runivers.ru/bookreader/book10117/#page/572/mode/1up> (дата обращения: 29.01.2014).
2. **Добрынин Н. М.** На пороге «новой децентрализации» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 38-46.
3. **Кондрашев А. А.** Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2011. 56 с.
4. **Корякин В. М.** Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 12-16.
5. **Леонова Т. Ю.** Организационно-правовые основы деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дисс. ... к.ю.н. Кемерово, 2008. 22 с.
6. **Меденцев А. С.** Увольнение по всем статьям Трудового кодекса РФ: практическое пособие. М.: Экзамен, 2008. 318 с.
7. **Нарутто С. В.** Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lexrussia. 2013. № 7. С. 698-705.
8. **Никифорова Н. В.** Конституционно-правовая ответственность в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы реализации и развития: автореф. дисс. ... к.ю.н. Тюмень, 2010. 26 с.
9. **О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции:** Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ // Российская газета. 2011. 26 ноября.
10. **О государственной гражданской службе Российской Федерации:** Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 июля.
11. **Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации:** Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. 15 июня.
12. **Определение Верховного Суда РФ от 18.03.1999 № 14-В99пр-8** [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант-Плюс». (дата обращения: 07.11.2014).
13. **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 жалобами ряда граждан:** Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П // Российская газета. 2005. 29 декабря.
14. **Прохорова И. Ф.** Феномен доверия-недоверия в социальной психологии // Интегративный подход в психологии (новые исследования): сборник научных трудов. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2004. С. 150-159.
15. **Шувалов М. Н.** Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития: автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2009. 25 с.
16. **Ярошенко Н. И.** Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 101-112.

LEGAL NATURE OF NOTION “LOSS OF CONFIDENCE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION”

Prokhorov Vladimir Nikolaevich

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

The article presents the holistic analysis of the notion “loss of confidence of the President of the Russian Federation” as a basis for the deprivation of the supreme official of the constituent entity of the Russian Federation. Particular attention is paid to the origin of the term in the Russian law and its development. The paper considers different aspects of confidence in relations between the President of the Russian Federation and the heads of the constituent entities of the Russian Federation, such as confidence of higher powerful entity to lower one, public confidence within a certain territory to the elected official, confidence of the federal government to the constituent entities of the Russian Federation, and confidence of the constituent entities at interpersonal level. The author’s definition of loss of confidence of the President of the Russian Federation is formulated.

Key words and phrases: confidence; loss of confidence of the President of the Russian Federation; highest official of constituent entity of the Russian Federation; President of the Russian Federation; deprivation.