УДК 342.516

Ахмедов Искандер Дамирович – заместитель директора ООО «СК «Эврика-Т» по правовым вопросам (г. Новосибирск). E-mail: idakhmedov@mail.ru

I.D. Akhmedov

The removal from the post of the heads of the subjects of the Russian Federation by the President of RF as the measure of political and constitutional-legal responsibility

The authority of the President of RF on the removal of the heads of the subjects of the Russian Federation from the post as the measures of political and constitutional-legal responsibility is analyzed, proposals on the improvement of this authority of the Head of the State are presented.

Keywords: Russian President, removal of the heads of the subjects of the Russian Federation, constitutional and political responsibility.

Анализируется полномочие Президента РФ по отрешению глав субъектов Российской Федерации от должности как меры политической и конституционно-правовой ответственности, представлены предложения по усовершенствованию данного полномочия главы государства.

Ключевые слова: Президент РФ, отрешение от должности глав субъектов РФ, конституционно-правовая и политическая ответственность

Отрешение от должности глав субъектов Российской Федерации Президентом РФ как мера политической и конституционно-правовой ответственности

Президент РФ обладает обширными кадровыми полномочиями как прямо предусмотренными в Конституции РФ, так и закрепленными в федеральных законах.

В переходный период (в первой половине 1990-х гг.) полномочие Президента РФ освобождать от должности руководителей субъектов Российской Федерации (как и их назначать) было конституционализировано в качестве временной меры до создания нормативно-правовой базы в субъектах Федерации, определяющей порядок выборов (за исключением республик, где главы уже избирались).

Президентское кадровое полномочие по отрешению от должности губернаторов было конституционализировано Федеральным законом в 2000 г. [1]. Речь шла о мере конституционно-правовой ответственности глав субъектов Федерации. В 2004 г. Федеральным законом [2], наряду с введением процедуры наделения полномочиями глав субъектов Федерации, была введена политическая ответственность региональных руководителей перед главой

государства. По мнению И.А. Кравца, с этого момента наступил новый этап, в котором преобладали элементы политического доверия между Президентом РФ и исполнительными и законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации [3. С. 192].

В настоящее время президент имеет право отрешить от должности главу субъекта Российской Федерации в связи с: выражением главе региона недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации; утратой доверия президента за ненадлежащее исполнение своих обязанностей; нарушением федерального законодательства и последующим бездействием главы региона.

Что касается отрешения от должности на основании выраженного недоверия региональной легислатурой, то само по себе данное решение законодательного органа не влечет за собой отставки главы региона: оно либо служит основанием для указа президента о прекращении полномочий губернатора, либо остается своеобразной резолюцией, не влекущей юридических последствий.

Законодательный орган субъекта Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) в 3 случаях:

1) издания главой региона актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава субъекта Федерации не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

3) ненадлежащего исполнения главой региона своих обязанностей.

Таким образом, речь в данном случае может идти как о мерах конституционно-правовой ответственности, так и политической. Если решение президента об отрешении от должности принимается на основе решения о недоверии, принятого региональной легислатурой, которая, в свою очередь, приняла данное решение из-за ненадлежащего исполнения (оценочная категория) обязанностей главой региона, то это ответственность политическая. Если же решение легислатуры принято на основании факта нарушения законодательства, подтвержденного решением суда, то есть деликта (правонарушения), то в данном случае речь идет об ответственности конституционно-правовой.

Что касается отрешения от должности за нарушение федерального законодательства, то в этом случае имеет место регламентированная процедура. Президент выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в случае:

1) издания главой субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава региона в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда (либо в течение иного предусмотренного решением суда срока) не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) уклонения главы региона в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта главы региона либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока глава субъекта РФ не обратился в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения глава субъекта Федерации не принял (в пределах своих полномочий) мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, то президент отрешает его от должности.

Таким образом, в данном случае имеет место конституционно-правовая ответственность – для отрешения от должности необходимо фактическое основание, как правило, конституционное правонарушение (в некоторых случаях необходимо подтверждение решением суда); имеется строго регламентированная процедура, включающая превентивные меры (в том числе предупреждение главы государства, приостановление акта), само отрешение от должности президентом в данном случае выступает мерой конституционно-правовой ответственности. Данная мера конституционно-правовой ответственности неразрывно связана с совершением органами государственной власти субъектов Федерации конституционных деликтов, в этой связи они не могут рассматриваться как меры позитивной или политической ответственности [3. С. 195].

Что касается полномочия главы государства отрешать от должности в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение обязанностей главой региона, то в данном случае речь идет о политической ответственности: фактическое основание – прекращение полномочий – не предусматривает совершение главой субъекта Федерации деликта, его полномочия могут быть прекращены ввиду неудовлетворительной оценки его деятельности главой государства или же воли президента как таковой, отрешить от должности, выраженной в указе. В то же время, к примеру, В.Е. Чиркин выделяет конституционно-политическую ответственность (без вины и без правонарушения), которая, по его мнению, в России и некоторых других странах выражается в увольнении правительства в отставку в результате вотума недоверия, в увольнении правительства президентом [4. С. 155 – 156], по классификации данного автора отрешение от должности следует отнести к конституционно-политической ответственности.

Отрешение от должности в связи с утратой доверия связано с категорией политической целесообразности («доверие», усмотрение президента) и в отличие от известных полномочий региональной легислатуры не ограничено поименованными в законе основаниями. Данное полномочие не является «спящим» или только превентивным: Президенты РФ в связи с утратой доверия прекращали полномочия губернаторов Корякского автономного округа и Амурской области, мэра Москвы.

Понятие «доверие», как таковое, не чуждо конституционному праву. Так, существует такой институт, как вотум доверия и вотум недоверия, однако, он является основной формой реализации принципа ответственности правительства в парламентских республиках и парламентарных монархиях и важнейшим элементом системы сдержек и противовесов, присущих данным формам правления (применяется и в полупрезидентских республиках) [5. с. 72].

В Конституции РФ «доверие» и «недоверие» институционализированы в общепринятом конституционном смысле: данные категории являются одним из инструментов взаимодействия высшего органа исполнительной власти – правительства и Государственной думы. Доверие в институте вотума доверия/недоверия является не столько оценочной, субъективно-психологической категорией, сколько конституционно-правовой.

В случае же с кадровым полномочием президента «утрата доверия» выступает моральной, психологической и субъективной категорией, обличенной в конституционно-правовую форму. Более того, механизм реализации кадрового полномочия Президента России на основании утраты доверия несколько подчеркивает субъективность и психологический характер данной категории.

С одной стороны, указанное полномочие Президента России соответствует логике нынешнего порядка наделения полномочиями и прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Федерации, который признан Конституционным судом РФ соответствующим конституции. В контексте единства государственной власти, системы исполнительной власти доверие как условие согласованных действий необходимо Президенту России и главам субъектов Российской Федерации для эффективной реализации своих полномочий.

С другой стороны, полномочие главы государства – единолично увольнять глав регионов (к тому же в связи с утратой доверия, в виду закрепленного в конституции федеративного и правового характера государства) – требует некоторого совершенствования. Главы субъектов Российской Федерации также должны быть защищены конституционно-правовыми нормами от возможного потенциально субъективного характера реализации кадровых полномочий президента.

Политическую и конституционную ответственность глава субъекта Федерации может нести перед парламентом региона (институтом доверия), перед президентом же глава субъекта Российской Федерации должен нести конституционно-правовую ответственность, которая наступает вследствие совершения конституционного деликта – нарушения федерального и

регионального законодательства. Институт политической ответственности главы субъекта Федерации перед президентом следует упразднить (или «смягчить», но при этом обязать главу государства в указе мотивировать решение об отрешении от должности), целесообразнее сохранить политическую ответственность высшего должностного лица субъекта Федерации перед региональной легислатурой. Отрешение же от должности президентом необходимо развивать в качестве меры конституционно-правовой ответственности, что, безусловно, будет соответствовать закрепленному в конституции федерализму.

Таким образом, полномочия глав субъектов Российской Федерации могут быть прекращены Президентом России в порядке отрешения от должности, при этом на данном этапе указанное полномочие президента, в большинстве случаев, выступает как мера ответственности политическая, а не конституционно-правовая. В то же время, Россия в конституции определяется как государство федеративное, в этой связи, доминирование в сфере федеративных отношений конституционно-правовой ответственности, а не политической, представляется более обоснованным.

Литература и источники:

1. *«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 31. – Ст. 3205.*

2. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 50. – Ст. 4950.

3. Кравец, И. А. Ответственность в российском конституционализме: преобразование или развитие? / И. А. Кравец ; под ред. В. Ф. Воловича // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. статей. Часть 27. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2005. – 378 с.

4. Чиркин, В. Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.

5. Арутюнян, Г. Г. Конституционное право : энциклопедический словарь / Г. Г. Арутюнян, М. В. Баглай. – М. : Норма, 2006. – – 544 с.