

Андрей КОНДРАШЕВ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется история развития конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ. Исследуются проблемы ее применения. Предлагаются пути устранения законодательных коллизий. Рассматривается ответственность субъектов как следствие конституционного деликта и как следствие неэффективной реализации своих полномочий.

Ключевые слова: высшее должностное лицо субъекта РФ, Конституция РФ, ответственность, Президент РФ

Ответственность высших должностных лиц субъекта Российской Федерации перед органами государственной власти Российской Федерации последние 20 лет развивалась по-разному. Был период, когда нормативная база, регламентирующая этот институт, практически отсутствовала; позднее в процедуре привлечения к ответственности участвовали уже несколько государственных органов (включая судебные инстанции). Сегодня мы наблюдаем ситуацию, когда глава субъекта Федерации может быть привлечен к ответственности за совершение не только противоправных действий (в случае конституционного деликта), но и в рамках «политической ответственности» (когда меры ответственности применяются за ошибки, упущения и неэффективность в реализации властных полномочий).

Становление института ответственности высших должностных лиц субъектов РФ

Впервые в новейшей российской истории эта мера конституционно-правовой ответственности была применена Президентом РФ, когда несколько председателей исполнительных комитетов областных Советов народных депутатов РСФСР были отстранены от своих должностей за поддержку Августовского путча, организованного ГКЧП¹. Необходимо

¹ Указ Президента РСФСР от 23 августа 1991 г. № 78 «Об отстранении от исполнения обязанностей председателей исполкомов областных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1148.

отметить, что в данный период нормативной законодательной основы по применению санкций против должностных лиц субъектов Федерации *не существовало*, и фактически Президент России самостоятельно определил основания и процедуру отстранения от должности глав соответствующих субъектов РСФСР.

В период с 1992 г. по октябрь 1993 г. Президент России на основании ст. 68 Закона РФ от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой областной администрации»² пользовался правом отстранять глав субъектов (кроме президентов республик, глав автономных округов, автономных областей) от должностей за нарушение Конституции, законов РФ, актов, принимаемых Президентом РФ и Правительством РФ, но на основании заключения Конституционного Суда РФ.

После роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР в октябре 1993 г. Президент РФ Указом от 22 октября 1993 г. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»³ признал часть норм вышеуказанного Закона, в частности, положение о наличии обязательного заключения Конституционного Суда РФ при привлечении к ответственности главы субъекта *недействующими*, тем самым вернув себе полную свободу при реализации процедуры ответственности в отношении высших должностных лиц субъектов.

Позднее глава государства более подробно определил основания и процедуру привлечения к ответственности глав субъектов РФ в указах от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»⁴ и от 6 июня 1996 г. «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»⁵. Ими был учрежден институт «дисциплинарной ответственности» главы исполнительной власти и иных должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Федерации. Основаниями такого рода ответственности названы нарушение или неисполнение федеральных законов, указов Президента РФ, вступивших в законную силу решений судов, а санкциями определены дисциплинарные взыскания, в том числе освобождение от занимаемой должности.

Отметим, что главы республик в составе России имели своего рода иммунитет, т.к. указанные выше нормативные акты не распространяли свое действие на президентов республик. Объяснялось такое явное посягательство на конституционный принцип равноправия субъектов Федерации тем, что республики имеют статус государства, а значит,

² Закон РФ от 5 марта 1992 № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

³ Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 43. Ст. 4089.

⁴ Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

⁵ Указ Президента РФ от 06.06.1996 № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» // СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2868.

имеют право претендовать на большую степень самостоятельности во взаимоотношениях с федеральным Центром, нежели иные субъекты⁶.

Мы полностью согласны с критикой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в особом мнении судьи Конституционного Суда В.О. Лучина, и полагаем, что право Президента на привлечение к дисциплинарной ответственности глав органов исполнительной власти субъектов Федерации должно быть регламентировано на конституционном уровне, т.к. это непосредственно затрагивает статус субъекта федеративного союза, ограничивая его без достаточных на то правовых оснований. Тем более это право ни в коей мере не может регламентироваться актами подзаконного нормотворчества.

Нельзя обойти вниманием и позицию Президента РФ, который определил ответственность глав субъектов в качестве дисциплинарной. Представляется, что *теоретически неоправданно* рассматривать санкции против главы субъекта Федерации, которые применяются органами государственной власти Федерации как дисциплинарные.

Во-первых, в уставах многих субъектов Федерации глава субъекта не был определен в качестве главы исполнительной власти. Формально Президент РФ не является главой исполнительной власти (ч.1 ст.80 Конституции РФ), а значит, не может рассматриваться в качестве непосредственного руководителя, обладающего правом применять дисциплинарные взыскания.

Во-вторых, самостоятельность системы государственной власти субъектов Федерации гарантирована конституционными положениями, конституирующими Россию как федеративное государство, и сведение основ статуса высших должностных лиц субъектов к статусу лиц, которые находятся на федеральной службе, недопустимо, т.к. противоречит принципам формирования и функционирования органов государственной власти в федерации (ст.77 Конституции).

В-третьих, реализация мер ответственности в отношении должностных лиц субъектов должна сопровождаться правовыми гарантиями от необоснованного, политически ангажированного принудительного воздействия. Единственной гарантией здесь может стать механизм привлечения к ответственности, которым предусмотрено участие в процедуре независимой судебной инстанции.

В-четвертых, основанием для применения дисциплинарных санкций является совершение служебных проступков (прогулы, нарушение должностных инструкций), связанных с несоблюдением норм, опосредующих процесс выполнения трудовых функций. В то же время основанием для применения мер конституционно-правовой ответственности выступают нарушения Конституции и федеральных законов, которые

⁶ Как известно, отдельные положения Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, который признал дисциплинарную ответственность глав субъектов соответствующей Конституции РФ (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, установленного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320).

имеют место при посягательстве на федеративные основы организации российского государства.

Период с конца 1996 по 1999 г. можно назвать *временем «спящих»* полномочий Президента, когда он фактически не пользовался теми полномочиями, которые сам же и закрепил за собой.

В теории конституционного права неоднократно анализировались причины и условия, способствовавшие возникновению «регионов, свободных от российской законности», и предлагались меры по конституционному или законодательному оформлению мер конституционно-правовой ответственности глав субъектов Федерации и иных их высших органов власти перед федеральными органами власти за нарушения Конституции и иных норм федерального права⁷.

После принятия в 1999 г. Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸, который определил общие принципы статуса глав субъектов и законодательных органов власти субъектов Федерации, потребность в законодательной легализации института ответственности органов государственной власти субъектов Федерации стала очевидной, т.к. это краеугольный камень устройства системы власти как Федерации, так и ее субъектов. И отсутствие норм об ответственности в федеральном законе, регулировавшем основы статуса органов власти субъектов РФ, несомненно, было существенным пробелом законодательного регулирования, превратившим федеративное устройство России по сути в конфедеративное.

В 2000 г. Федеральным законом от 29 июня 2000 г. № 106-ФЗ⁹, внесшим изменения и дополнения в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», была введена ответственность высших должностных лиц всех субъектов Федерации перед федеральными органами государственной власти, которая уже не была названа дисциплинарной.

Согласно ст. 29.1 указанного Закона Президент РФ в случае уклонения главы субъекта РФ от отмены изданного им нормативного акта, приостановленного Президентом РФ, или от обращения в соответствующий суд для разрешения спора, либо в случае издания нормативного акта, противоречащего Конституции, федеральным законам, при условии, что эти противоречия установлены в судебном решении и в течение двух месяцев решение суда оставалось неисполненным, вправе вынести письменное предупреждение высшему должностному лицу субъекта Фе-

⁷ См.: Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. С. 186–187; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие / Науч. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Дело, 1998. С. 226–227.

⁸ Федеральный закон РФ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁹ Федеральный закон от 29.07.2000 № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.

дерации. Если же в течение 30 дней с момента вынесения предупреждения глава региона не примет мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения, то Президент вправе отрешить это должностное лицо от занимаемой должности.

По нашему мнению, такая схема реализации конституционно-правовой ответственности в принципе *обеспечивала самостоятельность и стабильность системы государственной власти* в субъектах Федерации; гарантировала баланс во взаимоотношениях между Федерацией и ее субъектами. Она также создавала своего рода механизм сдержек и противовесов при реализации конституционно-правовой ответственности со стороны федеральных органов государственной власти.

Реформа института ответственности губернаторов после отказа от системы прямых выборов

Очередной этап в реформировании института конституционно-правовой ответственности глав субъектов Федерации связан с изменением способа избрания (назначения на должность) его главы. Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ *были ликвидированы прямые выборы* главы субъекта Федерации и введена уникальная система, которую трудно однозначно отнести к выборам или назначению, а именно: глава субъекта Федерации избирается законодательным органом субъекта из числа кандидатур, предложенных Президентом (реальной альтернативности не существует, т.к. Президентом вносится всего одна кандидатура). Причем в случае отклонения кандидатур, которых предложил Президент, законодательный орган может быть распущен Президентом. Думается, что этот выборно-назначенческий симбиоз по своим правовым последствиям все-таки *следует относить к назначению* с минимальными элементами выборности.

Интересно, что ранее Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о конституционности Устава Алтайского края указал, что «избрание законодательным органом власти главы субъекта не соответствует Конституции Российской Федерации»¹⁰. В этой связи думается, что Конституционному Суду придется изменить свои подходы к процедуре наделения полномочиями глав субъектов.

Многие ученые высказывают отрицательное мнение по поводу нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации и критически оценивают Постановление Конституционного Суда от 21 декабря 2005 г. № 13-П¹¹, в котором данный порядок признан соответствующим Конституции. В.М. Ведяхин отмечает, что фактически

¹⁰ Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «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 общих гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «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» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

ликвидация губернаторских выборов, финансовая зависимость большинства субъектов Федерации от Центра, перераспределение доходов субъектов РФ по решению Москвы, усиление централизации и ослабление децентрализации правового регулирования постепенно делают наше государство в большей степени унитарным, чем федеративным¹². По мнению Н.М. Добрынина, далее всего от идей конституционализма Конституционный Суд *отошел* в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П по вопросу о конституционности нового порядка наделения граждан Российской Федерации полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации¹³. В.А. Черепанов считает, что не является истинным вывод Конституционного Суда об установлении федеральными законами нормативно-правовой основы порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Он отмечает, что аксиоматическое, по мнению Конституционного Суда, суждение о том, что основы порядка формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации входят в объемы понятий «общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ» и «общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ» и относятся к предметам совместного ведения, нельзя считать истинным¹⁴.

Согласно п. 2 ст. 19 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 11 декабря 2004 г.) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;
- установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;
- ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) своих обязанностей.

¹² Ведяхин В.М. Форма Российского государства: теория и практика // Право и политика. 2006. № 3. С. 63–74.

¹³ Добрынин Н.М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73–82.

¹⁴ Черепанов В.А. Конституционный Суд РФ о реформе государственной власти в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 17–21.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) принимается $\frac{2}{3}$ голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее $\frac{1}{3}$ от установленного числа депутатов. В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) принимается $\frac{2}{3}$ голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе $\frac{1}{3}$ от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта Федерации правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации (руководителю его высшего исполнительного органа государственной власти).

При этом если введенная Федеральным законом от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ процедура предусматривала, что решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) влечет за собой обязательную отставку последнего, то в настоящее время законодательный орган уже не является органом, принимающим окончательное решение об отстранении от должности. Решение законодательного органа направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) от должности, и Президент формально не связан с решением законодателей, т.е. вправе отказать им в отстранении от должности высшего должностного лица субъекта Федерации.

Так, 31 марта 2005 г. Совет народных депутатов Алтайского края выразил недоверие губернатору края М. Евдокимову по такому основанию, как ненадлежащее исполнение своих полномочий, приняв соответствующее постановление¹⁵. Причем в тексте постановления имелась отсылка к ранее принятому акту (постановлению краевого Совета народных депутатов от 28 февраля 2005 г. № 62), которое содержало подробный перечень действий губернатора, которые привели к ухудшению социально-экономической ситуации в Алтайском крае.

Из текста документа явствует, что губернатору вменялось в вину совершение действий, которые *вряд ли можно назвать ненадлежащим исполнением полномочий* (например, в постановлении приводились статистические данные о снижении в 2004 г. темпов прироста объемов промышленной продукции более чем в два раза, сокращении темпов прироста валовой продукции сельского хозяйства, сокращении поголовья скота и т.п.). Оценке подвергался и стиль работы губернатора (нерегулярное проведение оперативных совещаний главы администрации со своими за-

¹⁵ Постановление Алтайского краевого Совета народных депутатов от 31.03.2005 № 137 «О выражении недоверия Главе Администрации Алтайского края» // Алтайская правда, 5 апр. 2005 г. № 92.

местителями и руководителями структурных подразделений, нерегулярное присутствие на сессиях краевого Совета народных депутатов).

Очевидно, что сложно установить виновность губернатора (даже исключая категории умысла и неосторожности и руководствуясь «объективной трактовкой вины») в тех или иных социально-экономических процессах, происходящих в крае, т.к. здесь возможно действие множества факторов, не зависящих от воли главы субъекта Федерации (изменение экономической конъюнктуры, деятельность федерального правительства, рост (падение) потребительских ожиданий и т.д.). Оценка же «стиля работы» вообще невозможна посредством применения каких-либо юридически значимых критериев. Что же касается непосещения сессий или длительных командировок, то это не является нарушением правовых норм.

Может быть, именно поэтому Президент *оставил без внимания* обращение алтайских парламентариев о недоверии губернатору Алтайского края. В связи с этим требует корректировки такое основание выражения недоверия, как ненадлежащее осуществление полномочий, иначе это повлечет за собой, как и в приведенном примере, использование конституционно-правовой санкции в целях политической борьбы с оппонентами из другого политического лагеря.

Действующая модель конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ

Как указывает И.А. Кравец, выражение недоверия в конституционной доктрине и практике признается формой политической ответственности, в то время как федеральный закон придал ему значение конституционной ответственности за правонарушения¹⁶. По нашему мнению, было бы правильнее назвать эту процедуру отрешением от должности. Н.В. Варламова обращает внимание на то, что «в конституционной практике парламентских и смешанных республик вотум недоверия (резолюция порицания) выносится по сугубо политическим мотивам, а при совершении главой исполнительной власти незаконных действий речь идет об его отрешении от должности»¹⁷.

Таким образом, процедура отстранения от должности высшего должностного лица субъекта Федерации по инициативе Президента по сути имеет две разновидности, отличающиеся по основаниям и органам, участвующим в установлении конституционных деликтов.

В соответствии с *первым вариантом*, урегулированным ст. 29.1 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Президент выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) по основаниям,

¹⁶ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Новосибирск: ЮКЭА, 2002. С. 263.

¹⁷ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М.: Институт права и публичной политики, 2001. С. 56.

рассмотренным выше. Если в течение месяца со дня вынесения предупреждения указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент отрешает высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) от должности.

Согласно ст. 19 Закона, регламентирующей процедуру ответственности *по второму варианту*, Президент может отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных указанным Законом (например, поддержав решение регионального парламента о недоверии высшему должностному лицу).

По нашему мнению, наличие этих двух процедур отстранения от должности, различающихся как по основаниям, так и по субъектам и срокам их использования, можно отнести к числу неустраненных противоречий Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Кроме того, и процедура отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Федерации за принятие незаконных нормативных актов содержит большое число недоработок, затрудняющих ее применение.

Например, одним из оснований отстранения от должности Президентом высшего должностного лица субъекта Федерации является издание им акта, противоречащего Конституции, федеральным законам, если эти противоречия установлены соответствующим судом и не устранены в течение двух месяцев (п. 2 ст. 29¹). Далее Президент имеет право вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта Федерации, который в течение месяца после этого должен исполнить решение суда. Между тем, как показывает практика, многие правовые акты губернаторов имеют краткосрочный характер (например, запрет вывоза сельхозпродукции в период уборочной или установление сборов за ввоз товаров из другого региона), и за те же три месяца могут быть достигнуты цели, ради которых были приняты такие акты.

Следует согласиться с выводом Н.В. Варламовой о несбалансированности полномочий законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов, предусмотренных Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», регламентирующих процедуру выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации и роспуска регионального парламента¹⁸. В рамках Закона роспуск законодательного органа возможен исключительно на основании судебного решения, а отставка высшего должностного лица может иметь место в случае массовых нарушений прав граждан, причем устанавливаемых самим законодательным органом.

Как верно отмечает Г.С. Родионова, «механизм отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, напротив, представляется излишне упрощенным, не отвечающим консти-

¹⁸ Варламова Н.В. Указ. соч. С. 56.

туционным гарантиям самостоятельности субъектов Федерации. Возможность освобождения от должности их высшего должностного лица федеральным Президентом «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации» *представляется крайне жесткой*, ставящей высшее должностное лицо субъекта РФ в полную зависимость от федеральной власти»¹⁹.

Аналогичной позиции придерживается и А.С. Агапов, отмечавший, что введение ответственности перед Президентом за утрату доверия неконституционно, т.к. нарушает принцип федерализма и свидетельствует о повороте в сторону унитарного устройства²⁰.

И.И. Конкина отмечает, что недоверие — это «моральная категория и, следовательно, должна использоваться в праве с большой осторожностью, поскольку является очень субъективной. С ее введением решение вопроса об отстранении от должности единоличным государственным органом может использоваться как мера политического давления для обеспечения принудительного единоначалия»²¹.

Практика применения данной нормы началась с отрешения от должности главы Корякского автономного округа Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. за ненадлежащее выполнение обязанностей и плохое обеспечение населения энергоносителями, причем никаких конкретных противоправных действий губернатором не совершалось, что косвенно подтверждает и факт отсутствия уголовного дела в отношении главы субъекта²². Можно вспомнить и позицию Конституционного Суда применительно к отзыву депутата, в постановлении которого от 7 июня 2000 г. № 10-П было сформулировано положение о неконституционности отзыва как и меры политической ответственности без четких правовых оснований процедур, поскольку в этом случае создается «возможность произвольного применения данного института».

Анализ соответствующих норм упомянутого Закона показывает, что внесенные в него поправки закрепляют две разноплановые формы ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации: конституционно-правовую и своеобразную дисциплинарную ответственность, или властно-организационную санкцию. При этом конституционно-правовая ответственность остается фактически на «вторых ролях», т.к. очевидно, что процедура ее применения требует значительных временных затрат, привлечения судебных органов, а применение властно-организационной санкции практически *не налагает на Президента обязанностей* по процессуальному оформлению оснований ее использования.

По своему предназначению и субъекту применения и такая санкция, как временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации по решению Президента, весьма близка отстранению от должности. Указанная конституционно-правовая санкция имеет двойственную природу, фактически предвзявая применение мер уголовно-

¹⁹ Родионова Г.С. Институт отрешения от государственной должности в России. Автореф. дис. к.ю.н. Ростов-на-Дону. 2007. С. 12.

²⁰ Агапов А.С. Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации: современное состояние и пробелы правового регулирования // Юстиция. 2008. № 2. С. 73.

²¹ Конкина И.И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов РФ: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 25.

²² Кузьмин В. Первый отставной // Российская газета, 10 марта 2005 г.

правовой ответственности. На основании п.4 ст.29¹ вышеуказанного Закона Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством РФ, вправе по представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. Решение о временном отстранении высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) от исполнения обязанностей принимается в форме указа. Следует отметить, что данная санкция имеет промежуточный характер, но несмотря на это, безусловно, является мерой конституционно-правовой ответственности, т.к. ущемляет именно конституционно-правовой статус должностного лица (приостанавливается осуществление им своих властных полномочий как субъекта конституционно-правовых отношений).

В литературе весьма неоднозначно оценивается конституционность закрепления этой санкции в федеральном законодательстве. По мнению А.С. Сучилина, «Президент Российской Федерации по своей сути наделен судебными полномочиями при решении этого вопроса, что, в свою очередь, не исключает элементов волюнтаризма»²³. Он считает, что только суд правомочен принимать подобные решения и что наделение федеральным законом Президента РФ не свойственными его конституционному статусу квазисудебными полномочиями не согласуется с нормами Конституции. Кроме того, при этом не учитывается конституционно-правовой статус субъектов РФ как государственных образований. С приведенными доводами трудно не согласиться еще и по той причине, что наделение Президента правом по своему усмотрению реагировать на обращения прокурора в порядке ст.114 УПК РФ, *единолично определяя* достаточность собранных доказательств по обвинению главы субъекта РФ в уголовном преступлении, противоречит конституционному принципу разделения властей и равенства граждан перед законом и судом.

* * *

Учитывая вышеизложенное, можно констатировать, что такая санкция, как отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации, эволюционировала по воле главы государства из института конституционно-правовой ответственности в меру политической ответственности, применяемую исключительно по усмотрению Президента. Несмотря на сохранение прежних оснований привлечения к конституционно-правовой ответственности, с появлением новых двух оснований (утрата доверия и ненадлежащее осуществление полномочий) отрешение от должности можно оценивать лишь как особую властно-организационную санкцию (меру политической ответственности), поскольку иные основания имеют чисто декоративное значение. Фактически следует оценить законодательное изменение процедуры отрешения

²³ Сучилин А.С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственно-правовые вопросы. М.: Юриспруденция, 2003. С. 79.

от должности главы субъекта Федерации как ступень к унитаризации Российской Федерации, как необоснованное вторжение в компетенцию субъектов по формированию органов государственной власти и, таким образом, как нарушение магистральных конституционных принципов — федерализма и народовластия (ст. 1, 3, 5 Конституции).

Не подлежит сомнению, что такая модель ограничивает основные права субъектов Федерации по формированию органов государственной власти, самостоятельному применению мер конституционно-правовой ответственности в системе законодательной и исполнительной власти субъектов (как элемент принципа сдержек и противовесов), искажает конституционный принцип разделения властей в силу концентрации всех правоприменительных полномочий у Президента. Даже судебные инстанции исключены из числа органов, участвующих в процедуре применения мер ответственности.

Рассматривая оптимальную модель реализации конституционно-правовых санкций в отношении высших должностных лиц субъектов РФ со стороны федерального Центра, по нашему мнению, следует выделить два возможных варианта. В случае полного паралича власти в субъекте Федерации, принятия главой субъекта ошибочных решений, падения доверия к власти со стороны населения, федеральные власти в лице Президента должны поставить перед населением региона вопрос о доверии к его высшему должностному лицу, назначив дату голосования об отзыве главы субъекта Федерации. В подобных случаях ответственность носит сложный политико-юридический характер, т.к. в действиях его главы, которые привели к негативным последствиям для жителей и экономики региона, может не быть его вины. В данной ситуации Президент как гарант конституционных прав граждан должен иметь правовые возможности по предоставлению гражданам России права самостоятельно решить, вправе ли высшее должностное лицо субъекта занимать указанную высокую должность.

В случаях, когда налицо противоправные виновные деяния, совершенные высшим должностным лицом субъекта Федерации, Президент должен обратиться в суд для установления факта несоответствия действий (или бездействий) главы субъекта Конституции и федеральным законам. До вынесения решения суда Президент может приостановить исполнение полномочий главы субъекта, а представительный орган субъекта может назначить исполняющего обязанности его главы. Отрешение от должности главы субъекта РФ возможно по указу Президента лишь после того, как высшим должностным лицом субъекта не исполнено решение суда, как минимум в течение месяца с момента его вступления в законную силу.

Резюмируя, можно сделать вывод *о фактическом возврате к периоду 1993–1996 гг.*, когда только Президент единолично формировал систему органов исполнительной власти в субъектах Федерации, что, на наш взгляд, следует оценивать как определенный «откат» назад в реализации конституционных принципов правового и демократического государства в России. Будет ли он временным или за ним последует еще большее возвышение роли Президента РФ в системе российской власти, покажет время.