

# КОММЕНТАРИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

С.В. Нарутто\*

## ОТРЕШЕНИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ ДОЛЖНОСТИ ПРЕЗИДЕНТОМ РФ

***Аннотация.** В статье анализируется федеральное и региональное законодательство, а также судебная практика, связанные с конституционной ответственностью главы субъекта РФ. Рассматриваются основания, инициация и другие аспекты процедуры отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности. Отмечаются пробелы законодательства, расплывчатость формулировок состава правонарушений. Делается вывод, что «утрата доверия Президента РФ» как основание отрешения от должности главы субъекта РФ сомнительна с точки зрения конституционно закрепленной самостоятельности субъекта федерации. Конституция РФ не характеризует главу субъекта РФ свойством иерархической подчиненности федеральной власти.*

***Ключевые слова:** юриспруденция, глава субъекта РФ, доверие, недоверие, ответственность, отрешение, Президент РФ, ненадлежащее, суд, конституционный.*

**В**ысшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ<sup>1</sup> занимает ведущее место в системе региональных органов государственной власти, обусловленное порядком наделения его полномочиями,

а также его компетенцией и ответственностью. От эффективности деятельности главы региона во многом зависит благополучие населения, проживающего на соответствующей территории. Как отмечалось в Послании Президента РФ Федеральному Собранию, «основную ответственность за судьбу региона несет губернатор»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Глава республики, губернатор края, области, автономной области, автономного округа, мэр города федерального значения Москвы и губернатор города федерального значения Санкт-Петербурга.

<sup>2</sup> Рос. газета. 2010. 29 сент.

© Нарутто Светлана Васильевна

\* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права России Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[svetanarutto@yandex.ru]

123995, г. Москва, Садовая-Кудринская, д. 9.

*Публикация подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Роль судебной практики в модернизации российского федерализма и местного самоуправления» (проект № 12-03-00369) с использованием СПС «КонсультантПлюс»*

Основы механизма конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта определены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>, а также в конституциях (уставах) и законах субъектов РФ. Федеральным законом предусмотрено отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности Президентом РФ. Этот довольно жесткий механизм в большей степени играет превентивную роль, обеспечивая ответственное выполнение главами регионов своих полномочий, служа тем самым гарантом исполнения Конституции РФ и федеральных законов.

Ответственность глав администраций краев и областей впервые была закреплена в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации»<sup>4</sup>. В соответствии со ст. 42 Закона главе администрации в случае нарушения им Конституции РСФСР и иного законодательства могло быть вынесено недоверие представительным органом края или области. Данное решение доводилось до сведения Президента РФ и являлось для него основанием отстранить главу администрации от исполнения обязанностей. Президент РФ мог также по своей инициативе принять решение об отрешении руководителя исполнительной власти края, области от должности. При этом требовалось заключение Конституционного Суда РФ. Совет мог принять решение о недоверии главе администрации и по иным мотивам, которые законодатель не уточнял.

В связи с принятием в 1993 г. Закона РФ «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной администрации, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации»<sup>5</sup> решающее слово по всем основаниям отстранения от должности руководителя региональной администрации приобрел Президент РФ. Президент РФ приобрел право самостоятельно освободить его от должности. Даже в случае выражения недоверия главе администрации представительный орган должен был информировать об этом Президента, который принимал

итоговое решение по отстранению главы администрации от занимаемой должности.

В отношении регламентации ответственности руководителей республик Центр был осторожен. Ответственность президентов республик определялась республиканскими конституциями, а конституционно-правовые санкции налагал законодательный орган республики. Например, согласно первоначальной редакции Конституции Республики Татарстан Президент Республики мог быть освобожден от должности за нарушение республиканской Конституции решением Верховного Совета Республики Татарстан, принятым с учетом заключения Конституционного Суда Республики. Аналогичные нормы содержались в конституциях республик Саха (Якутия) и Башкортостан.

Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ является мерой конституционно-правовой ответственности, которая выражается в досрочном прекращении полномочий против его воли. Отрешение может рассматриваться как реакция государства, мера федерального воздействия на неправомерное поведение высшего должностного лица субъекта РФ, поэтому регулируется федеральным законом.

Законодательные органы двух республик поставили под сомнение конституционность регулирования отрешения глав субъектов РФ на уровне федерального закона, полагая, что это препятствует субъектам РФ самостоятельно устанавливать взаимоотношения этих органов. Конституционный Суд РФ, рассмотрев обращение региональных законодателей, указал, что досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ не может рассматриваться как нарушающее конституционный статус субъектов РФ и их органов, поскольку при этом предусматривается назначение и проведение новых выборов соответствующих органов государственной власти, чем обеспечивается ее стабильность<sup>6</sup>.

Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ может дополнительно регулироваться региональным законодательством. Конституционный Суд РФ подтвердил право

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2013. № 14. Ст. 1663.

<sup>4</sup> Рос. газета. 1992. 20 марта.

<sup>5</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 16. Ст. 561.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-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 запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

субъекта РФ вводить институт отрешения от должности высшего должностного лица, которое может быть связано с различными основаниями. Однако при этом они не должны возлагать на суд не предусмотренное федеральным законодателем полномочие<sup>7</sup>.

В соответствии с Федеральным законом отрешение высшего должностного лица субъекта РФ может быть осуществлено:

- 1) в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- 2) в связи с утратой доверия Президента РФ;
- 3) в иных случаях, предусмотренных законом.

Согласно ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по следующим основаниям:

- 1) издание 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 не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- 2) установленное соответствующим судом иное грубое нарушение 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;

- 3) ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей.

Первое основание выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ связано с изданием им незаконных правовых актов. Глава субъекта РФ обязан исполнять федеральное законодательство, а также конституции, уставы и законы данного субъекта РФ. Признание судом акта высшего должностного

лица или исполнительного органа, который он возглавляет, противоречащим нормативным правовым актам большей юридической силы, обязывает его отменить (изменить) этот акт. Конституционный Суд РФ указал, что неподчинение органа государственной власти субъекта РФ решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции РФ и федеральным законам, представляет собой непризнание верховенства Конституции РФ и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта РФ не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав РФ<sup>8</sup>.

Уточним, что само по себе издание незаконного акта главой субъекта РФ не влечет выражения ему недоверия законодательным органом. Фактически это основание выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ связано с неподчинением судебному решению. Суд признал недействительным положение Закона Читинской области «О представительном (законодательном) и исполнительном органах государственной власти Читинской области». В нем были указаны не те основания для выражения законодательным органом области недоверия главе администрации области, которые предусмотрены федеральным законом, а содержится положение, согласно которому областная Дума может выразить недоверие главе администрации области в случае неоднократного нарушения законодательства РФ, федеральных законов, устава и законов области, подтвержденного соответствующим судом<sup>9</sup>.

Таким образом, привлечь главу субъекта РФ к ответственности не за игнорирование судебного решения, а за акты, которые суд признавал незаконными, недопустимо. Все акты в силу презумпции их законности действуют до тех пор, пока судом не принято решение об их незаконности. Конституционный Суд РФ подтвердил этот вывод, указав, что для применения досрочного прекращения полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица субъекта РФ необходимо, чтобы признанный в судебном порядке неправомерным нормативный акт повлек указанные конституционно значимые тяжкие последствия. Следовательно, эти положения не допускают применение данной меры федерального воздействия в связи лишь с фор-

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П.

<sup>9</sup> Определение Верховного Суда РФ от 16 октября 2001 г. № 72-Г01-14 // СПС «КонсультантПлюс».

мальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица субъекта РФ федеральному регулированию<sup>10</sup>.

Вторым основанием выражения недоверия является установленное судом иное грубое нарушение 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. Состав данного правонарушения главы субъекта РФ материальный, т.е. обязательными признаками его объективной стороны являются деяние и последствия. Следует отметить расплывчатость формулировки состава правонарушения. Термины «грубое» и «массовое» нарушение имеют оценочный характер. Массовым может быть признано нарушение прав и свобод двух и более лиц. Иным нарушением законодательства (помимо издания незаконного акта) могут быть признаны любые действия высшего должностного лица субъекта РФ при условии, что они повлекли массовое нарушение прав и свобод граждан. Устанавливать факт такого нарушения должен суд общей юрисдикции.

Грубым нарушением должно признаваться умышленное, общественно опасное деяние, совершенное высшим должностным лицом субъекта РФ, которое призвано представлять интересы всего населения региона. Для привлечения высшего должностного лица субъекта РФ к конституционной ответственности целесообразно установить, что данным деянием создана угроза массового причинения вреда правам и свободам граждан<sup>11</sup>.

Следующее основание выражения недоверия — ненадлежащее исполнение главой субъекта РФ своих обязанностей. Это основание ответственности главы также не конкретизировано в упоминавшемся выше Федеральном законе. Трудовое законодательство расценивает ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей как дисциплинарный проступок. Однако высшее должностное лицо субъекта РФ занимает государственную должность, поэтому определение ненадлежащего исполнения своих обязанностей как дисциплинарного проступка вряд ли применимо к статусу высшего должностного лица субъекта РФ. Трудовое законодательство не регулирует деятельность лиц, занимающих

государственные должности. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>12</sup> под дисциплинарным проступком понимается «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей», за которое «представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания». При этом дисциплинарный проступок гражданских служащих выражается в нарушении служебной дисциплины. Вместе с тем данное определение не является общепринятым в служебном праве<sup>13</sup>.

Понятие «ненадлежащее исполнение обязанностей высшим должностным лицом субъекта РФ» может толковаться субъективно, включать такие обстоятельства, как неспособность высшего должностного лица организовать работу органов исполнительной власти субъекта РФ, снижение социально-экономических показателей региона, упадок жизни населения субъекта РФ и т.д.<sup>14</sup>

В литературе справедливо отмечается, что установление подобных обстоятельств носит субъективный характер и зависит в значительной степени от политического мировоззрения депутатов регионального представительного органа либо Президента РФ. Кроме того, совершенно неясна причинно-следственная связь между деятельностью главы субъекта РФ и снижением социально-экономических показателей региона. Динамика этих показателей часто зависит от иных факторов. Поэтому отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей на данном этапе в силу неопределенности основания выступает мерой политической, а не юридической ответственности<sup>15</sup>.

Ненадлежащее исполнение обязанностей является правонарушением с формальным составом и к обязательным признакам объективной стороны относится только деяние. Поэтому

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2013. № 14. Ст. 1665.

<sup>13</sup> Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 32–34.

<sup>14</sup> Ишеков К.А., Капитанец Ю.В., Черкасов К.В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Саратов, 2007. С. 74.

<sup>15</sup> Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009. С. 80.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. №8-П.

<sup>11</sup> Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 14.

отсутствие объективных критериев «ненадлежащего исполнения обязанностей» позволяет применять это основание по усмотрению законодательного органа, что подвергается резкой критике. Ученые отмечают, что законодателем не определены критерии и порядок признания исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей ненадлежащим. Указанные обстоятельства могут породить субъективную оценку действия должностного лица со стороны законодательного (представительного) органа субъекта РФ, злоупотребление предоставленным правом<sup>16</sup>.

Федеральный законодатель урегулировал основные моменты процедуры выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ.

Инициатива о выражении недоверия принадлежит группе депутатов регионального парламента численностью не менее 1/3 от установленного числа депутатов. Регламентом законодательного органа может предусматриваться создание специальной комиссии, образуемой из числа депутатов, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения в нарушениях. Решение законодательного органа принимается 2/3 голосов от установленного числа депутатов в форме постановления.

Процедурные нормы о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ были предметом судебного спора. Проверяя Закон Читинской области «О представительном (законодательном) и исполнительном органах государственной власти Читинской области», суд указал на противоречие федеральному законодательству положения областного закона, согласно которому областная дума может выразить недоверие главе администрации области, принятое двумя третями голосов от избранного числа депутатов, тогда как по Федеральному закону решение законодательного органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС «КонсультантПлюс», 2011.

<sup>17</sup> Определение Верховного Суда РФ от 16 октября 20 №01 г 72-Г01-1 // СПС «КонсультантПлюс».

Выражение законодательным органом недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ автоматически не влечет досрочного прекращения его полномочий. Решение законодательного органа государственной власти субъекта России о недоверии высшему должностному лицу направляется на рассмотрение Президента РФ. Принятие Президентом РФ решения об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности и его юридическое оформление влечет прекращение его полномочий. По мнению Конституционного Суда РФ, издание Президентом РФ указа об отрешении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ от должности является завершающим этапом федерального воздействия, а также реализацией Президентом РФ своих конституционных функций как главы государства и гаранта Конституции РФ в сфере федеральных полномочий исполнительной власти, в том числе в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ<sup>18</sup>.

Президент РФ может не согласиться с решением законодательного органа субъекта РФ, и глава субъекта РФ продолжит исполнять свои обязанности. Однако Президент РФ не может действовать произвольно и при наличии обоснованной позиции законодательного органа субъекта РФ должен поддержать предлагаемое им решение. Это не означает отсутствие у Президента РФ права не согласиться с решением законодательного органа, но решение Президента должно быть обоснованным. В случае если Президент РФ согласится с решением законодательного органа субъекта, он издаст указ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности.

В литературе высказана идея о целесообразности направления Президенту РФ до принятия решения об отрешении главы субъекта РФ заключения Конституционного Суда РФ или конституционного (уставного) суда данного субъекта РФ, чтобы была полностью соблюдена конституционно-процессуальная процедура импичмента отрешаемого от должности руководителя субъекта РФ. Процедура предварительного получения Президентом РФ обоснованного заключения соответствующего конституционного или уставного суда субъекта РФ в случаях недоверия парламента субъекта РФ к главе исполнительной власти (правительству) и его последующего отрешения от должности также необходима

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П.

для ограничения возможного произвольного принуждения к уходу в отставку руководителя исполнительной власти субъектов РФ<sup>19</sup>.

В законодательстве субъектов РФ содержатся положения, обязывающие законодательный орган обнародовать решение об отказе в выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ с целью восстановления его репутации.

Еще одним основанием отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности является утрата доверия Президента РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ ответственно перед Президентом РФ, который единолично принимает решение о привлечении к конституционной ответственности.

Утрата доверия в качестве основания конституционно-правовой ответственности применяется, как правило, в отношении выборных лиц, за которых граждане голосовали на выборах, потому что доверяли им. Федеральный законодатель установил данное основание отрешения высшего должностного лица субъекта РФ тогда, когда должность главы субъекта РФ стала невыборной.

Изначально установленная редакция нормы об утрате доверия Президента РФ была связана с ненадлежащим исполнением обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ. Кроме того, утрата доверия Президента РФ была возможна «в иных случаях, предусмотренных... Федеральным законом», однако эти случаи не были конкретно определены. Факт утраты доверия не требовал юридического обоснования, он отражал наличие у главы государства, по сути, безграничных полномочий в решении кадровых вопросов, которые воспринимались как «средство политической оценки главы государства высшего должностного лица субъекта Федерации»<sup>20</sup>, как «объективное вменение, несовместимое с природой конституционной ответственности»<sup>21</sup>. С введением этого основания отрешения от должности глав субъектов РФ Президент РФ получил возможность единолично решать вопрос об отстранении от должности неугодного руководителя региона, и утрата доверия приобрела характер меры политического давления для обеспечения принудительного единоначалия. «Любопыт-

ная выстраивается вертикаль: губернаторы, обязанные Президенту продлением своих полномочий... и полностью ему подвластные, потому что снять их он может практически в любой момент и без труда. Напоминает вассальную зависимость в феодальной Европе в VIII–IX вв. н.э.»<sup>22</sup>.

С 2005 г. ответственность высших должностных лиц субъектов РФ стала осуществляться на практике. Так, Указом Президента РФ от 9 марта 2005 г. № 272 в связи со срывом завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа, повлекшим за собой размораживание системы отопления населенных пунктов этих районов, приведшим к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них, и в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей был отрешен от должности губернатор Корякского автономного округа В. Логинов.

В связи с утратой доверия был отрешен от должности губернатор Амурской области Л. Коротков, обвиненный облпрокуратурой в злоупотреблении должностными полномочиями, превышении должностных полномочий и халатности. Уголовное преследование Л. Короткова началось после того, как выяснилось, что по решению администрации для жителей всего региона были повышены тарифы на электричество. За счет этих денег содержался местный футбольный клуб<sup>23</sup>. Однако суд признал его невиновным<sup>24</sup>, но статус губернатора был утрачен. Отрешен от должности с формулировкой «утрата доверия Президента РФ» губернатор Ненецкого автономного округа А. Баринов, против которого также было возбуждено уголовное дело.

Указом Президента РФ от 28 сентября 2010 г. «О досрочном прекращении полномочий мэра города Москва» отрешен от должности в связи с утратой доверия Президента РФ скандально отказавшийся добровольно покидать должность Ю. Лужков. Указ пытался оспорить в Верховный Суд РФ житель Москвы А. Лемешев, посчитавший, что «если Президент отрешает главу региона от должности в связи с утратой доверия, он обязан расшифровать, какие обязанности губернатор исполнял не так». Верховный Суд РФ отказал в рассмотрении иска<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Осипян Б.А. Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов // Законодательство и экономика. 2009. № 1. С. 6–9.

<sup>20</sup> Липатов Э.Г. Указ. соч. С. 82.

<sup>21</sup> Дзидзоев Р.М. Институт импичмента в России. М., 2010. С. 109.

<sup>22</sup> Михайлова О. Россия XXI века – это Европа VIII // URL: [www.smi.ru](http://www.smi.ru)

<sup>23</sup> URL: <http://www.ntv.ru/novosti/109006/#ixzz2OCRxl7qH>

<sup>24</sup> URL: [http://www.ng.ru/politics/2010-12-28/3\\_doverie.html](http://www.ng.ru/politics/2010-12-28/3_doverie.html)

<sup>25</sup> URL: <http://www.rusverlag.de/2010/10/05/1017/>

Утрата доверия Президента РФ, служащая основанием отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ, должна быть обусловлена конкретными, четкими основаниями, исключающими произвольное решение одного лица. Конституционный Суд РФ неоднократно затрагивал в своих решениях вопросы, связанные с утратой доверия выборных лиц, подчеркивая при этом необходимость установления четких правовых критериев утраты доверия. Суд указал, что законоположения, позволяющие расширительную интерпретацию оснований ответственности (при отсутствии гарантий недопустимости субъективной оценки деятельности), противоречат Конституции РФ<sup>26</sup>. Данная позиция может быть применена и к институту утраты доверия Президента РФ, тем более что 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. В литературе отмечается, что «только суд правомочен принимать подобные решения... наделение федеральным законом Президента Российской Федерации не свойственными его конституционному статусу квазисудебными полномочиями не согласуется с нормами Конституции»<sup>27</sup>.

Действующая ныне новая редакция п. «г» ч. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в определенной мере утратила абстрактный характер, поскольку в ней сформулировано важное основание для утраты доверия Президента — выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2012 г.) «О противодействии коррупции»<sup>28</sup>. К таким противоправным деяниям главы региона может быть отнесено непринятие мер по предотвращению конфликта интересов, непредставление сведений о доходах либо подача ложных или неполных данных, неведение о склонении к коррупции, занятие предпринимательской

деятельностью, участие на платной основе в работе органов управления коммерческой организацией, вхождение в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и т.д.

Наряду с этим основанием в названном выше Федеральном законе осталось и указание на «ненадлежащее исполнение своих обязанностей», которое по-прежнему является обтекаемым и неопределенным. В упоминавшемся Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П отмечается, что перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия как основание отзыва, должен содержать указание на то, что к такому могут относиться не конкретные действия (бездействие), а общая негативная оценка деятельности без ее обоснования подлежащими проверке фактами, поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Кроме того, вызывает возражение сама возможность Президента РФ политически подчинять себе высшее должностное лицо субъекта РФ, которому отводится особое место в системе органов государственной власти субъектов РФ, устанавливаемой субъектами самостоятельно, и которого Конституция РФ не характеризует свойством иерархической подчиненности федеральной власти. И даже то, что высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет исполнительную власть в регионе, не означает, что он по всем вопросам находится в субординационных отношениях с Президентом РФ. Конституция РФ связывает федеральную и региональную исполнительную власть только предметами федерального ведения и полномочиями РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ч. 2 ст. 77).

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) безусловно и не требует не только одобрения либо неодобрения законодательного органа государственной власти субъекта РФ, а даже не нуждается в согласовании.

Гражданин РФ, замещавший должность высшего должностного лица субъекта РФ и отрешенный от этой должности Президентом РФ, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента РФ об отрешении его от должности и до дня назначения выборов высшего должностного лица субъекта РФ, не может быть выдвинут кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта РФ.

<sup>26</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П.

<sup>27</sup> Сучилин А.С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственно-правовые вопросы. М., 2003. С. 95.

<sup>28</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7605.

**Библиография:**

1. Дзидзоев Р.М. Институт импичмента в России. — М., 2010.
2. Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. — 2011. — № 5.
3. Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 14.
4. Ишеков К.А., Капитанец Ю.В., Черкасов К.В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». — Саратов, 2007.
5. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС «КонсультантПлюс».
6. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. — Саратов, 2009.
7. Осипян Б.А. Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов // Законодательство и экономика. — 2009. — № 1.
8. Сучилин А.С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственно-правовые вопросы. — М., 2003.

**References (transliteration):**

1. Zhukov A.P. Institut nedoveriya vysshemu dolzhnostnomu litsu sub'ekta Rossiyskoy Federatsii (v usloviyakh novogo poryadka nadeleniya polnomochiyami // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2007. — № 14.
2. Dobrobaba M.B. Problema ponimaniya distsiplinarnogo prostupka v sluzhebnoy prave // Administrativnoe pravo i protsess. — 2011. — № 5. — S. 32–34.
3. Ishekov K.A., Kapitanets Yu.V., Cherkasov K.V. Postateynyy kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii». — Saratov: PAGES, 2007.
4. Lipatov E.G. Kompetentsiya organov vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii v sfere pravotvorchestva / pod red. V.V. Volodina. — Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2009.
5. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy) / pod red. N.I. Vorob'eva // SPS Konsul'tantPlus. 2011.
6. Osipyany B.A. Mera uchastiya organov konstitutsionnoy yustitsii v protsedurakh vozmozhnogo rospuska organov zakonodatel'noy vlasti i otrsheniya ot dolzhnosti glav Rossiyskogo gosudarstva i ego sub'ektov // Zakonodatel'stvo i ekonomika. — 2009. — № 1.
7. Lipatov E.G. Kompetentsiya organov vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii v sfere pravotvorchestva / pod red. V.V. Volodina. — Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2009.
8. Dzidzoev R.M. Institut impichmenta v Rossii. — M.: YurLitinform, 2010.
9. Suchilin A.S. Konstitutsionnaya (ustavnaya) otvetstvennost' organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii. Gosudarstvenno-pravovyye voprosy. — M., 2003.

*Материал поступил в редакцию 17 апреля 2013 г.*