

**КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
(РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ) СУБЪЕКТА РФ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**CONSTITUTIONALLY – LEGAL RESPONSIBILITY
THE HIGHEST OFFICIAL (HEAD OF THE SUPREME EXECUTIVE BODY
GOVERNMENT) TERRITORIAL SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION:
QUESTIONS OF THE THEORY AND PRACTICE**

Ковтун О. А.

*доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», к.ю.н., доцент*

Kovtun O.A.,
*associate professor of the constitutional and municipal right of law department
Federal HPE «Kuban State University», PhD in Law, associate professor*

Терещенко Н. Д.

*доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», к.ю.н., доцент*

Tereshchenko N. D.,
*associate professor of the constitutional and municipal right of law department
Federal HPE «Kuban State University», PhD in Law, associate professor*

Ключевые слова: высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, конституционно – правовая ответственность, отзыв, отрешение от должности.

Аннотация: Статья посвящена основным проблемам конституционно – правовой ответственности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, применению таких мер юридической ответственности как отрешение от должности и отзыв. Авторами рассматриваются основы правового регулирования отрешения от должности и отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. В статье исследуются основания, условия и процедура отрешения от должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации главой государства и отзыва его избирателями.

Keywords: the highest official (head of the highest executive body of the state) of the subject of the Russian Federation, constitutional legal responsibility, recall, removal from office.

The summary: The article is devoted to the main problems of the constitutional legal liability of the highest official (head of the highest executive body of state power) of a constituent entity of the Russian Federation, the application of such measures of legal responsibility as dismissal and recall. The authors consider the basics of the legal regulation of the removal from office and the recall of the highest official (head of the highest executive body of the state power) of a subject of the Russian Federation. The article examines the grounds, conditions and procedure for the removal from office of the highest official (head of the highest

executive body of the state) of the subject of the Russian Federation by the head of state and his recall by voters.

Конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ) предполагает самостоятельное функционирование каждой ветви государственной власти, одновременно их взаимодействие и сотрудничество, систему сдержек и противовесов, юридическую ответственность.

Принцип разделения властей непосредственным образом связан с системой конституционно-правовой ответственности: органы государственной власти субъектов РФ в равной мере встроены в систему и федеральной, и региональной конституционно-правовой ответственности¹.

Санкции конституционно-правовой ответственности, которые в этом случае применяются – это досрочное прекращение полномочий, роспуск законодательного органа субъекта Федерации высшим должностным лицом субъекта и выражение недоверия высшему должностному лицу законодательным органом субъекта Федерации (отрешение высшего должностного лица субъекта Федерации)².

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»³ установил в качестве оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) отрешение от должности и отзыв его избирателями, которые признаются в науке конституционного права мерами конституционно - правовой ответственности⁴.

Отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) - это ответственность соответствующих должностных лиц перед государством и обществом, применяемая Президентом РФ, в связи, во-первых, с выражением высшему должностному лицу субъекта РФ недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и, во-вторых, в связи с утратой им доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий РФ), а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ выражает в случае издания высшим должностным лицом субъекта РФ актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Факт такого противоречия устанавливается соответствующим судом. При этом высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) предоставляется возможность устранить указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» не устанавливает конкретное количество нормативных правовых актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, которое должен издать высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) для постановки вопроса о недоверии, а также не связывает выражение недоверия с наступлением неблагоприятных последствий в связи с реализацией неконституционных нормативных правовых актов.

Представляется, что при решении вопроса о возбуждении процедуры недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ должен исходить из конституционной нормы, согласно которой органы государственной власти, должностные лица должны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч.2 ст.15), а также Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», который возлагает на высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) обязанность соблюдать при осуществлении своих полномочий Конституцию

РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) также в случае установленного соответствующим судом грубого нарушения им 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, а также в случае ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей.

Законодательством не определены критерии ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей. Это обуславливает его формальный характер и 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.⁵

По мнению Э.Г. Липатова, 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 ответственности⁶.

С данной позицией сложно согласиться, поскольку при недостаточности правового регулирования, пробелах в законодательстве отрешение от должности как мера конституционно-правовой ответственности соответствует признакам юридических санкций, при этом политический характер конституционной ответственности не исключает ее юридической природы.

Инициатива возбуждения процедуры недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ предоставлена не менее одной трети от установленного числа депутатов, решение о недо-

верии должно быть принято двумя третями голосов от установленного числа депутатов.

В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ решение принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта РФ правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не влечет досрочного прекращения его полномочий, а направляется на рассмотрение Президенту РФ для решения вопроса о целесообразности принятия решения об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности.

По мнению Р.М. Дзидзоева, «решение законодательного органа государственной власти субъекта РФ о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекту РФ является только инициативным, последнее слово в этом конфликте принадлежит Президенту России»⁷.

Президент РФ самостоятелен в принятии окончательного решения об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ. Он может не согласиться с решением законодательного (представительного) органа субъекта РФ, и высшее должностное лицо субъекта РФ продолжит исполнять свои обязанности. Однако, представляется, что при наличии обоснованной позиции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, судебного решения Президент РФ не может их игнорировать и должен принять объективное и обоснованное решение в интересах субъекта РФ.

«Представляется, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, - считает Р.М. Дзидзоев, - должен обладать полным и окончательным правом принудительного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»⁸.

Президенту РФ предоставлено полномочие самостоятельного принятия решения о

привлечении к конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в связи с утратой его доверия или за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Согласно Конституции РФ (ч.2 ст. 85), Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» Президент РФ вправе приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда Президент РФ выносит предупреждение.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения данное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер

по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности.

Еще одним основанием отрешения Президентом РФ высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности является неисполнение им решений Конституционного Суда РФ, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок.

Принятое Президентом Российской Федерации решение об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не требует согласования, одобрения или утверждения иными органами государственной власти.

Наиболее эффективной правовой гарантией ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) перед гражданами является отзыв избирателями выборного должностного лица.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривая возможность отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), не учитывает при этом каким способом он избран: непосредственно избирателями или законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Исходя из политики – правовой природы отзыва, как формы прямого волеизъявления граждан РФ, обладающих правом на участие в голосовании по отзыву, по вопросу о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, можно предположить, что отзыв применяется только в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избранного населением.

Однако, на наш взгляд, поскольку отзыв выступает одним из действенных средств кон-

троля граждан за осуществлением высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих полномочий, целесообразно рассмотреть вопрос о распространении процедуры отзыва и на высших должностных лиц субъекта РФ, избираемых законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

Основаниями отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) федеральный закон установил нарушение им законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ или неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение своих обязанностей.

Прежде чем, избиратели смогут поставить вопрос об отзыве высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) необходимо установить в соответствующем суде факт нарушения им законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ или факт неоднократного грубого без уважительных причин неисполнения своих обязанностей.

Право обратиться в соответствующий суд с заявлением об установлении указанных фактов нарушения, принадлежит политическим партиям, их региональным отделениям, иным общественным объединениям, а также группе граждан РФ в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Федеральный законодатель определил, что инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Следовательно, если обращение в суд последует до истечения одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и суд установит соответствующие факты нарушения, отозвать

такого руководителя будет нельзя, и он будет продолжать занимать указанную должность, что явно противоречит общественным интересам.

Закон Краснодарского края от 11 февраля 2013 года № 2650-КЗ «О порядке отзыва главы администрации (губернатора) Краснодарского края»⁹ определил основания отзыва, механизм реализации права избирателей на отзыв главы администрации (губернатора), гарантии прав участников данных отношений.

Решение о назначении голосования по отзыву принимается Законодательным Собранием Краснодарского края. Отзыв не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории РФ либо на территории Краснодарского края, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования по отзыву, включенных в списки участников голосования. Избирательная комиссия Краснодарского края признает голосование по отзыву несостоявшимся, если в нем приняло участие не более половины участников голосования по отзыву, включенных в списки участников голосования или если за него проголосовало половина или менее половины от числа участников голосования по отзыву, включенных в списки участников голосования.

В случае признания отзыва главы администрации (губернатора) Краснодарского края состоявшимся соответствующее решение избирательной комиссии Краснодарского края направляется Президенту РФ и в Законодательное Собрание Краснодарского края для принятия решения о досрочном прекращении полномочий главы администрации (губернатора) Краснодарского края.

Представляется, что положения, касающиеся процедуры отзыва высшего должностного лица субъекта РФ должны быть урегулированы не только специальным законом об отзыве, но и закреплены Законом Краснодарского края от 28 июня 1995 г. «О Законодательном Собрании Краснодарского края» и Регламентом Законодательного Собрания Краснодарского края.

На наш взгляд, институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ имеет предупредительный характер и направлен на повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъекта РФ.

Исследование конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) свидетельствует о необходимости более полного и четкого законодательного регламентирования всех составляющих элементов конституционно-правовой ответственности, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

¹Современные проблемы организации публичной власти. Монография. М., 2014. С. 188-189.

²Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004. С. 32.

³Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных

субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; Авакян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь М., 2015.

⁵Ишеков 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.

⁶Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009. С. 80.

⁷Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар, 2012. С.54.

⁸Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар, 2012. С.54.

⁹Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2013. № 4. 15 февраля.

Список цитируемой литературы:

1. Современные проблемы организации публичной власти. Монография. М., 2014. С. 188-189.
2. Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004.
3. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; Авакян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь М., 2015.
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. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009.
6. Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар, 2012.

The list of the quoted literature:

1. Modern problems of the organization of the public power. Monograph. M, 2014. Page 188-189.
2. Chernov S.N. Constitutional and legal regulation of the relations between the Russian Federation and its subjects. SPb., 2004. Page 32.
3. Kolosova N.M. The constitutional responsibility in the Russian Federation: responsibility of public authorities and other legal entities for violation of the constitutional legislation of the Russian Federation. M, 2000; Avakyan S.A. Constitutional lexicon: state and legal terminological dictionary M., 2015.
4. Ishekov K.A., Kapitanets Yu.V., Cherkasov K.V. Itemized comment on the Federal law "About the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of the Government of Territorial Subjects of the Russian Federation". Saratov, 2007.
5. Lipatov E.G. Competence of authorities of territorial subjects of the Russian Federation of the sphere of law-making / Under the editorship of V.V. Volodin. Saratov, 2009.
6. Dzidzoyev R.M. Constitutional and legal responsibility: textbook. Krasnodar, 2012.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ