

Лапочкин В. В.

Студент 1 курса магистратуры

по направлению «Юрист в органах власти»

Оренбургский институт (филиал)

Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Россия, г. Оренбург

Научный руководитель

Архирейская Татьяна Юрьевна

**ОТРЕШЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО
ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК МЕРА
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ**

Аннотация: В статье рассматриваются некоторые вопросы правовой регламентации института отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как меры конституционно-правовой ответственности. Отдельное внимание уделяется вопросу о необходимости законодательного определения понятие утраты доверия Президента. Высказывается предложение о необходимости внести изменения в Федеральный закон "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" в части установления более длительного срока для обжалования указа Президента Российской Федерации об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: институт конституционно-правовой ответственности, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, утрата доверия Президента.

Annotation: *The article discusses some issues of legal regulation of the institution of dismissal from office of the highest official of the subject of the Russian Federation as a measure of constitutional and legal responsibility. Special attention is paid to the need for a legislative definition of the concept of loss of trust of the President. A proposal is made on the need to amend the Federal Law "On General Principles of the Organization of Public Power in the subjects of the Russian Federation" regarding the establishment of a longer period for appealing the decree of the President of the Russian Federation on the dismissal of the highest official of the subject of the Russian Federation.*

Key words: *the institution of constitutional and legal responsibility, the dismissal of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation, the loss of the President's trust.*

В настоящее время в Российской Федерации законодательно закреплена и функционирует единая система органов публичной власти.

Как справедливо отмечает Т. Ю. Архирейская «единая система органов публичной власти в настоящее время конституционно установлена. Получили свою легитимность органы государственной власти федерального уровня: Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды Российской Федерации... Государственную власть в субъектах образовали законодательный (представительный) и исполнительный органы. Муниципальный уровень публичной власти представлен конституционной нормой об осуществлении местного самоуправления гражданами, через выборные и другие органы местного самоуправления»¹.

В рамках функционирования единой системы органов публичной власти особое значение приобретают вопросы ответственности органов и должностных лиц и, в первую очередь, вопрос о конституционно-правовой

¹ Архирейская Т. Ю. К 30-летию юбилею Конституции России: ретроспективный взгляд// Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2023. № 3 (57) . С.10.

ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, поскольку само словосочетание «высшее должностное лицо» свидетельствует о его особом положении в системе органов власти субъекта Российской Федерации.

Исследуемый институт был введен в действие в 2004 году и в значительной мере усовершенствован за счет введения оснований утраты доверия Президента в 2012-2013 годах.

Несмотря на довольно длительное функционирование до настоящего времени в конституционно-правовой доктрине не сложилось единой позиции понимания сущности, правовой природы отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности. Имеется несколько основных позиций, согласно которым исследуемый институт рассматривается как мера федерального вмешательства, конституционно-правовая ответственность и политическая ответственность.. Это обусловлено рядом причин, в том числе тем, что конституционно-правовой статус главы субъекта Российской Федерации имеет двойственную природу – с одной стороны, он возглавляет систему органов власти субъекта Российской Федерации, а с другой, является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации в целом (ч. 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации).

Следует отметить, что особую проблематику данному институту придают и такие вопросы, как недостаточная правовая регламентация оснований ответственности, процедуры ее реализации.

Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности имеет принудительный, односторонний характер, что дает основания рассматривать данный институт в качестве конституционно-правового принуждения.

В зависимости от специфики оснований применения принудительных мер и правовых последствий выделяются такие формы конституционного

правового принуждения как конституционно-правовое предупреждение, конституционно-правовое пресечение, конституционно-правовое восстановление и конституционно-правовая ответственность².

Большинство авторов относят отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности к мерам конституционно-правовой ответственности.

Данному подходу уделил особое внимание С. В. Нарутто, который определяет отрешение от должности главы субъекта как меру конституционной ответственности, проявляющуюся в форме реакции государства, меры федерального воздействия на неправомерное поведение главы субъекта Федерации³.

А. А. Кондрашев определяет исследуемый институт аналогично, при этом перечисляет его особые признаки: степень использования государственно-властного принуждения, характеристику объекта противоправного деяния, наличие специальной правовой процедуры применения, а также правовой результат⁴.

Отталкиваясь от понимания конституционно-правовой ответственности как вида юридической ответственности, можно выделить следующие ее признаки:

1. Юридическим основанием для применения мер конституционной ответственности является конституционное правонарушение, которое может выражаться в совершении противоправных деяний (действия или

² Суркова Е. С. Конституционно-правовое принуждение, применяемое к органам государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. С. 14

³ Нарутто С. В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lexrussia. 2013. № 7. С. 690.

⁴ Кондрашев А. А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 49.

бездействия). Фактическим основанием для наступления рассматриваемого вида ответственности является нарушение конституционных норм⁵.

2. Ответственность наступает за нарушения норм Конституции Российской Федерации, Федеральных конституционных законов, а также законов и других нормативно-правовых актов, содержащих нормы о конституционно-правовой ответственности⁶.

3. Субъектами конституционно-правовой ответственности являются те субъекты права, которые обладают конституционными правами и исполняют конституционные обязанности⁷.

4. Конституционным законодательством предусмотрен особый, более сложный порядок привлечения к конституционной ответственности (примером может служить отрешение Президента от должности, когда к участию в этой процедуре привлекаются сразу несколько органов государственной власти)⁸.

Основопологающим в институте юридической ответственности является определение ее оснований.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 07 июня 2000 года № 10-П Суд указал, что основанием для отзыва главы субъекта федерации может служить лишь его неправомерная деятельность, то есть конкретное правонарушение, акт совершения которого установлен в надлежащем порядке⁹. Конституционный суд отметил, что без установления четких правовых критериев (оснований) отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, надлежащих процедур его осуществления не

⁵ Несмеянова С. Е. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 21

⁶ Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 10.

⁷ Там же, с. 10.

⁸ Несмеянова С. Е. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 22.

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07 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» // Российская газета. 2000. 21 июня. (№ 2531).

достигаются те конституционные цели, для обеспечения которых данный институт существует. В таком случае отзыв утрачивает признаки демократического института, создает предпосылки для недобросовестного его использования в целях, противоречащих принципам народовластия и свободных демократических выборов, и, следовательно, не может быть реализован, как нарушающий предписания Конституции Российской Федерации, в том числе гарантии самостоятельности органов исполнительной власти. Фактически, тем самым Конституционный суд ссылается на принцип определенности оснований ответственности.

Основания отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации предусмотрены в ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁰.

Следует отметить, что предусмотренное в п. 3 ч. 1 ст. 28 указанного Закона основание - отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, имеет некоторую правовую неопределенность в связи с тем, что отсутствует легитимно закрепленное определение понятия «утрата доверия Президента».

В связи с этим считаем необходимым законодательно определить понятие утраты доверия Президента, возможно путем закрепления закрытого перечня действий или бездействий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в связи с которыми может быть объявлена утрата доверия.

В рамках настоящего исследования еще одной проблемой представляется недостаточность урегулирования вопроса процедуры

¹⁰ Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/e7995d9fa65fad87f84d792a8346ef032a40dd4d/

отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Так, установленный в соответствии с п. 7. Ст. 29 Федерального закона от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" срок обжалования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в Верховный Суд Российской Федерации в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации соответствующего указа Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности в связи с утратой доверия в течение десяти дней со дня его официального опубликования является явно недостаточным¹¹.

Представляется целесообразным увеличения сроков, установленных для обжалования и рассмотрения жалобы на указ Президента Российской Федерации об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Федерации с десяти до тридцати календарных дней в связи с тем, что десятидневный срок является недостаточным для подготовки обоснованной позиции по делу, сбора доказательной базы для ее аргументации отрешаемым от должности лицом, так как данное лицо не имеет возможности заблаговременно подготовиться к процедуре обжалования, его заранее не уведомляют о фактическом основании отрешения.

Таким образом, в ходе проведенного исследования сделаны следующие выводы:

1. Необходимо законодательно определить понятие утраты доверия Президента путем закрепления закрытого перечня действий или бездействий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в связи с которыми может быть объявлена утрата доверия.

¹¹ Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/e7995d9fa65fad87f84d792a8346ef032a40dd4d/

2. Необходимо внести изменения в п. 7. Ст. 29 Федерального закона от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации", установив срок для обжалования указ Президента Российской Федерации об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в течении тридцати календарных дней.

Использованные источники:

1. Архирейская Т. Ю. К 30-летнему юбилею Конституции России: ретроспективный взгляд // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2023. № 3 (57). С. 5-11.
2. Гошуляк, В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности / В. В. Гошуляк // Конституционное и муниципальное право. –2009. – № 24. – С. 9-12.
3. Кондрашев А. А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. .
4. Нарутто С. В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lexrussica. 2013. № 7. С. 689-691.
5. Несмеянова С. Е. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 20-22.
6. Суркова Е. С. Конституционно-правовое принуждение, применяемое к органам государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. – 27 с.