

В. Н. Прохоров

ОТРЕШЕНИЕ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА КАК МЕРА КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РФ

V. N. Prokhorov

DETHRONEMENT IN CONNECTION WITH THE LOSS OF CONFIDENCE OF THE PRESIDENT AS A MEASURE OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE CHIEF EXECUTIVE WORKER OF A CONSTITUENT SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматривается правовая природа отрешения главы субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ. В результате анализа понятия и признаков конституционно-правовой ответственности, а также изучения специфики состава конституционного правонарушения определяется ряд требований, которым должны соответствовать меры конституционно-правовой ответственности. Особое внимание уделяется основанию ответственности в виде виновного правонарушения как главному отличительному признаку юридической ответственности. Автор приходит к выводу, что отрешение в связи с утратой доверия Президента РФ не может быть причислено к мерам конституционно-правовой ответственности, если в действиях отрешаемого главы субъекта РФ не установлено правонарушение.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, юридическая ответственность, отрешение, утрата доверия Президента РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ.

The article considers the legal nature of dethronement of the chief executive officer of a constituent subject of the Russian Federation with the loss of the confidence of the president. The author analyzes the concept and features of the constitutional responsibility, studies the specifics of the constitutional offense, and defines requirements for measures of constitutional responsibility. Particular attention is given to the base of the liability - guilty offense which is the main characteristic of the legal responsibility. The author concludes that the dethronement with the loss of confidence of the president can not be classified as a measure of constitutional and legal responsibility if the actions of the chief executive officer of a constituent unit of the Russian Federation do not impose a criminal offense.

Keywords: constitutional and legal responsibility, legal responsibility, dethronement, loss of confidence of the president, chief executive officer of a constituent unit of the Russian Federation.

В тексте Конституции РФ не содержится упоминаний о конституционно-правовой ответственности, а в действующем законодательстве не определены составы конституционно-правовых деликтов, система санкций и порядок их применения. Несмотря на это специфика конституционной ответственности является предметом пристального изучения

юридической науки, а Конституционный Суд РФ неоднократно использовал данный термин в своих судебных актах, отмечая наличие мер конституционно-правовой ответственности в федеральных законах.

По мнению многих правоведов, отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности в связи с утратой



доверия Президента РФ является мерой конституционной ответственности и характеризуется при этом особыми признаками: степенью использования государственно-властного принуждения, характеристикой субъекта противоправного деяния, наличием специальной правовой процедуры применения, а также правовым результатом реакции государства на неправомерное поведение высшего должностного лица субъекта РФ [6, с. 49; 9, с. 698].

В то же время отмечается, что закрепленные в российском законодательстве меры ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ являются скорее политическими, а не конституционно-правовыми [7]. В основе таких суждений лежит явное несоответствие данных мер признакам как юридической ответственности в целом, так и специфическим признакам конституционно-правовой ответственности. Между тем качественная правовая регламентация статуса и деятельности высших должностных лиц субъектов РФ, обеспечивающая соблюдение прав и свобод граждан, защиту от злоупотребления властью, не может существовать без механизма конституционной ответственности, соответствующего закону.

Конституционно-правовая ответственность это установленный нормами конституционного права особый вид юридической ответственности, представляющий собой ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти должностными лицами и органами публичной власти [2, с. 30—31].

Анализ признаков, характерных для юридической ответственности в целом, а также специфических признаков конституционно-правовой ответственности в частности, позволяет выделить основную отличительную особенность последней перед иными видами ответственности — основание ее применения [19, с. 21; 4, с. 10].

В широком рассмотрении к основанию ответственности относятся нормы не только конституционного, но и других отраслей права. По мнению С. А. Авакьяна, основанием ответственности может выступить несоответствие действия субъекта более высокому интересу, нецелесообразность действия, нежелательное поведение, недостижение необходимого результата [1, с. 20].

Нельзя не согласиться с тем, что основание конституционной ответственности не должно исчерпывающим образом описывать состав противоправного деяния,

как это предусмотрено в уголовном праве. Но, с другой стороны, такой подход подвержен критике как открывающий дорогу волюнтаризму, усмотрению и произволу, противопоставлению целесообразности и законности [3, с. 63—64].

Представляется, что принцип определенности основания ответственности является основополагающим для всего института юридической ответственности в современной правовой системе.

Данный вопрос косвенно был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В постановлении от 07.06.2000 № 10-П Суд указал, что основанием для отзыва главы субъекта РФ может служить лишь его неправомерная деятельность, то есть конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке. Конституционный Суд РФ отметил, что без установления четких правовых критериев (оснований) отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, надлежащих процедур его осуществления не достигаются те конституционные цели, для обеспечения которых данный институт может вводиться [11].

В редакции ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», действовавшей до 01 июня 2012 г., отрешение главы субъекта РФ могло не иметь иного основания кроме утраты доверия Президента РФ. Поскольку должностное лицо могло быть отрешено произвольно, не в зависимости от совершения им какого-либо проступка, то отнести данную меру к конституционно-правовой ответственности не представляется возможным.

Федеральными законами от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ, от 07.05.2013 г. № 102-ФЗ были введены основания для утраты доверия Президента РФ в виде конкретных правонарушений.

Специфика состава конституционного правонарушения определяет ряд особенностей, которым должны соответствовать и основания для утраты доверия.

К объектам конституционного правонарушения могут быть отнесены лишь охраняемые и регулируемые конституционным правом общественные отношения: конституционный строй государства, социальные ценности: человек, его права и свободы, народовластие, суверенитет Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории, федерализм, осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодатель-





ную, исполнительную и судебную и т. д.

Объективная сторона конституционного правонарушения состоит из самого противоправного деяния, его общественно-опасных последствий и причинной связи между ними. Как уже было указано, основание конституционной ответственности не должно исчерпывающим образом описывать состав противоправного деяния. Основным элементом объективной стороны выступает противоправность деяния, выражающаяся в нарушении предусмотренных конституционно-правовых норм.

Важной составляющей объективной стороны правонарушения является наличие отрицательных последствий. Закрепление данной характеристики конституционного деликта создает дополнительные гарантии против необоснованного отрешения, например, в связи с формальным или незначительным правонарушением. В подтверждение этого можно привести позицию Конституционного Суда РФ в Постановлении от 04.04.2002 № 8-П о важности установления конституционно значимых тяжких последствий для применения такой меры федерального воздействия, как досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

К субъектам конституционной ответственности зачастую предъявляются повышенные требования, которые требуют не просто формального соблюдения норм, но и эффективности в осуществляемой деятельности. Несвоевременное принятие решений или принятие законных, но неэффективных решений субъектами конституционно-правовой ответственности способно нанести громадный ущерб государству и населению. В таких случаях, как полагают Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, можно считать оправданным применение конституционно-правовой ответственности к органам и лицам даже при отсутствии с их стороны формальных правонарушений [3, с. 49]. Данный вывод противоречит сути юридической ответственности и разрушает ее фундамент — основание в виде конституционного деликта, оставляя лишь политическую и моральную ответственность субъекта.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что, как следует из ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является, таким образом,

необходимым основанием для всех видов юридической ответственности; при этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности [12].

Таким образом, особенности правового статуса главы субъекта РФ оказывают сильнейшее влияние на институт его конституционно-правовой ответственности. Тем не менее, это не может изменить такое основополагающее положение, как основание ответственности в виде правонарушения, поскольку к ответственности привлекается физическое лицо, гражданин, обладающий незыблемыми правами и свободами, гарантированными Конституцией РФ.

Этот же подход применим и к определению субъективной стороны состава конституционного деликта. Такой общепризнанный принцип привлечения к юридической ответственности, как наличие вины, не может быть нарушен лишь в силу специфики правового положения главы субъекта РФ.

Вина субъекта выражается в форме прямого или косвенного умысла или неосторожности. Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин указывают, что более естественно было бы говорить не о «неосторожном» неудовлетворении требований, предъявляемых к деятельности должностного лица, или о «неосторожном» отсутствии контроля, а скорее о неполноценности и нерадивости должностного лица, которое допустило в своей деятельности очевидные нарушения [5, с. 45]. Характерно, что позиция данных авторов предусматривает обязательность наличия вины как предпосылки конституционно-правовой ответственности, которая может наступить при формальном отсутствии самого правонарушения.

Правильной представляется позиция Конституционного суда, в соответствии с которой к основаниям ответственности, исходя из общего понятия состава правонарушения, относится и вина, если в самом законе прямо и недвусмысленно не установлено иное [12].

Практика применения отрешения высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ состоит лишь из 6 случаев (по состоянию на 15.09.2014 г.), ни в одном из которых

не было установлено правонарушение в качестве основания отрешения, ни даже отдельного элемента состава правонарушения. Это не позволяет причислить данные меры к конституционно-правовой ответственности.

Особую озабоченность при этом вызывают последние отрешения глав Новосибирской и Брянской областей в 2014 году. Введение оснований для утраты доверия Президента РФ федеральными законами от 02.05.2012 № 40-ФЗ, от 07.05.2013 № 102-ФЗ должно было стать шагом к приведению института в конституционно-

правовое поле, но отсутствие требования к раскрытию основания утраты доверия в соответствующем акте Президента устранило этот эффект.

Многие аспекты конституционной ответственности по основанию утраты доверия Президента РФ до настоящего времени не закреплены или нуждаются в совершенствовании, но первоочередного внимания заслуживает правовое регулирование оснований утраты доверия Президента РФ, а также процессуальной формы их установления и привлечения к ответственности.

References

1. Avak'yan S.A. Gosudarstvenno-pravovaya otvetstvennost' [State and Legal Responsibility]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1975, No. 10, p. 16-24.
2. Avdeenkova M.P. Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' v Rossii: problemy stanovleniya i realizatsii. Kand. dis. (Yuridicheskie nauki) [Constitutional and Legal Responsibility in Russia: Problems of Establishment and Implementation. Thesis of Cand. Sc. Law]. Moscow, 2003. 200 p.
3. Vinogradov V.A. Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' (sistemnoe issledovanie). Dokt. dis. (Yuridicheskie nauki) [Constitutional and Legal Responsibility (Systematic Study). PhD Thesis]. Moscow, 2005. 348 p.
4. Goshulyak V.V. Teoretiko-pravovye problemy konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti [Theoretical and Legal Problems of Constitutional and Legal Responsibility]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2009, No. 24, p. 9-12.
5. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional Law of Russia]. Moscow. Prospekt Publ., 2007. 608 p.
6. Kondrashev A.A. Mery konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti v sovremennom konstitutsionnom prave: osnovaniya klassifikatsii i vidy sanktsii [Measures of Constitutional and Legal Responsibility in Modern Constitutional Law: Grounds of the Classification and Types of Sanctions]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2010, No. 7, p. 45-50.
7. Kravets I.A. Yuridicheskie protsedury i politicheskie motivy realizatsii mer konstitutsionnoi otvetstvennosti (problemy i perspektivy) [Legal Procedures and Political Motives of Implementation of Measures of Constitutional Responsibility (Problems and Perspectives)]. *Konstitutsionnoe pravo i politika*. Moscow. Yurist Publ., 2012. p. 218-226.
8. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Moscow. Yurist" Publ., 2004. 512 p.
9. Narutto S.V. Otreshenie vysshego dolzhnostnogo litsa sub"ekta Rossiiskoi Federatsii ot dolzhnosti Prezidentom Rossiiskoi Federatsii [Dethronement of the Chief Executive Officer of a Constituent Unit of the Russian Federation by the President of the Russian Federation]. *Lexrussica*, 2013, No. 7, p. 698-705.
10. Nesmeyanova S.E. K voprosu o konstitutsionnoi otvetstvennosti [To the Question of Constitutional Responsibility]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2002, No. 4, p. 20-22.
11. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 07.06.2000 No. 10-P on the case of the constitutionality test of certain provisions of the Constitution of the Republic of Altai and the Federal Law «On general principles of organization of law-making and executive bodies of state power in constituent units of the Russian Federation». *Rossiiskaya gazeta*, 2000, No. 118, June 21. (In Russ.)
12. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 25.04.2011 No. 6-P on the case of the constitutionality test of part 1 of the article 3.7 and part 2 of the article 8.28 of the Administrative Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the limited liability company «StroiKomplekt». *Rossiiskaya gazeta*, 2011, No. 98, May 11. (In Russ.)

ПРОХОРОВ Владимир Николаевич, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова». 163000, г. Архангельск, пр. Ломоносова, 58. E-mail: Prokhorov@gks-If.com

PROKHOROV Vladimir Nikolaevich, PhD student of the department of Constitutional and Municipal Law, Lomonosov Northern (Arctic) Federal University. 58, Lomonosov Av., 163000, Arkhangelsk. E-mail: Prokhorov@gks-If.com

For citation: **V.N. Prokhorov**. Dethronement in connection with the loss of confidence of the president as a measure of constitutional responsibility of the chief executive worker of a constituent subject of the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3 (46). 2014. pp. 62–65.

