УДК 342.24

ПРОХОРОВ Владимир Николаевич,
аспирант кафедры конституционного и муниципального права «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова»,
Архангельск, Россия
prokhorov@gks-lf.com

PROKHOROV Vladimir Nikolaevich,
Postgraduate Student, Chair of Constitutional and Administrative Law, «Northern (Arctic) Federal University after (the name of) Lomonosov M.V.»,
city of Arkhangelsk, Russia
prokhorov@gks-lf.com

РОЛЬ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ В ПРОЦЕДУРЕ ОТРЕШЕНИЯ ГЛАВЫ СУБЪЕКТА РФ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА

PART TAKEN BY JUDICIAL BODIES IN A PROCEDURE OF DISMISSAL OF THE HEAD OF RUSSIAN FEDERATION' CONSTITUENT ENTITY HAVING LOST THE PRESIDENT'S CONFIDENCE

В статье анализируются федеральное законодательство и правоприменительная практика, определяющие степень участия суда в процедуре отрешения высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ. Рассматриваются основные подходы относительно возможной роли судебных органов в процессе применения мер конституционной ответственности и федерального вмешательства. Автор приходит к выводу о необходимости обеспечения как предварительного, так и последующего судебного контроля установлении оснований утраты главой субъекта РФ доверия Президента РФ.

Ключевые слова: **отрешение, утрата доверия Президента РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, юрисдикционный процесс, судебный орган.**

The paper presented a review of federal acts and law enforcement practices that determined an extent to which the courts should be involved in the procedure of dismissal of the head of a Russian Federation' constituent entity having lost the President's confidence. The study examined the main approaches to determine a part the judicial bodies expected to take in applying measures of constitutional amenability and the federal-level party' involvement. The author inferred that the establishing of the grounds having entailed loss of RF President' confidence in the head of a RF constituent entity shall require both preliminary and subsequent judicial supervision.

Key words: **dismissal, loss of RF President's confidence, the head of a Russian Federation constituent entity, jurisdiction procedures, judicial body.**

Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ имеет двойственную правовую природу и может рассматриваться одновременно в качестве меры федерального вмешательства и меры конституционно-правовой ответственности. В каждом случае реализация правовых материальных норм требует четкой регламентации, которая выражается в процессуальной форме – то есть совокупности однородных процедурных требований, предъявляемых к участникам процесса и направленных на достижение определенного материально-правового результата [10, с. 13].

Существующее законодательное регулирование процедуры отрешения имеет ограниченный объем. Статьями 19, 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрены лишь основные положения, такие как вид правоприменительного акта, возможность и сроки обжалования. Участие суда предусмотрено исключительно на стадии обжалования.

В 2012–2013 гг. были установлены основания для утраты доверия Президента РФ. Несмотря на то, что закон подробно не конкретизирует эти основания и оставляет под вопросом порядок их установления, отрешение приобретает характер конституционно-правовой ответственности, поскольку сами основания утраты доверия прямо названы правонарушениями.

Объектом процесса применения конституционно-правовой ответственности является производство дел о конституционных деликтах. Данный вид правоприменительного процесса известен как юрисдикционный и характеризуется более жесткими требованиями, что призвано обеспечить права и законные интересы привлекаемого к ответственности субъекта. В свою очередь процесс реализации федерального вмешательства не является юрисдикционным, поскольку основания его применения не ограничиваются деликтами, а сущность заключается в использовании, прежде всего, регулятивных норм.

Таким образом, указанные преобразования предполагают закрепление процессуальной формы установления фактов наличия оснований, являющихся поводом к утрате доверия Президента РФ.

Одним из основных принципов юридической ответственности, как указывает Н.В. Витрук, является принцип оптимальности ее процессуальной формы [1, с. 209]. В рассматриваемом случае это подразумевает баланс, с одной стороны, простоты и скорости применения мер ответственности, что необходимо для эффективного государственного управления и защиты основ конституционного строя, а с другой стороны, обеспечения законности и обоснованности принимаемых решений, что способствует защите интересов субъектов федерации и лиц, в от-

ношении которых принимаются меры ответственности. Процессуальная форма должна соответствовать основным конституционным демократическим принципам и началам, сохраняя свою функциональность и назначение.

Основное назначение юрисдикционного процесса – раскрытие материально-правового отношения юридической ответственности. Если юридической ответственности не существовало в действительности (например, за отсутствием состава правонарушения), то назначение юрисдикционного процесса состоит в установлении этого факта [1, с. 212].

Полномочия Президента РФ по отрешению глав субъектов РФ в связи с утратой доверия, предусмотренные законом в настоящее время, не состоят в ведении юрисдикционного процесса, а ограничиваются применением санкции. Буквальное толкование формулировки «выявление в отношении главы субъекта РФ фактов коррупции» предполагает, что решение, принимаемое Президентом РФ, может основываться не на результатах юрисдикционного процесса, а, например, на сведениях, свидетельствующих о коррупционных правонарушениях главы субъекта РФ, доведенных до него уполномоченными органами, должностными лицами, общественными организациями и т.д. Следует заметить, что в правоприменительной практике используется именно такой подход [4, 5].

Относительно юридической ответственности неправомерность такой ситуации очевидна: порядок досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ должен содержать целостный юрисдикционный процесс, обеспечивающий защиту прав и законных интересов лиц, привлекаемых к ответственности.

Одной из важнейших гарантий обеспечения законности и правопорядка, а также прав и законных интересов субъектов в российском процессуальном праве является участие судебных органов. Конституция РФ в ч.1 ст.46 гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод и устанавливает, что право на судебную защиту, как относящееся к основным, неотчуждаемым правам и свободам человека, признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Следовательно, обоснованность применения мер ответственности должна гарантироваться судебной властью. Тем не менее, вопрос о роли судебных органов в процедурах применения мер конституционной ответственности и федерального вмешательства остается неоднозначным. Следует выделить три основных позиции, каждая из которых нашла свое отражение не только в научных трудах, но и в судебной практике.

Первая позиция исходит из необходимости предварительного судопроизводства, заключающегося в установлении предусмотренных законом составов правонарушений, являющихся основаниями для применения мер ответственности. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 07.06.2000 г. № 10-П исходит из того, что нормы, закрепляющие досрочное освобождение от должности глав субъектов РФ за неправомерные действия в качестве института конституционной ответственности, не противоречат Конституции РФ при условии, что неправомерность этих действий подтверждается вступившим в силу решением суда [6]. К тому же, как обращает внимание Суд в Постановлении от 18.01.1996 № 2-П, освобождение главы администрации от должности не может основываться на судебном решении о наличии лишь неких «признаков» какого-либо нарушения, поскольку это делает основания освобождения по существу неопределенными [7]. При этом заключение прокурора о наличии в действиях главы администрации признаков преступления может служить основанием лишь для временного отстранения его от должности, что вытекает напрямую из ч.1 ст.49 Конституции РФ.

По вопросу федерального вмешательства Конституционный Суд встал на аналогичную позицию. В соответствии с Постановлением от 04.04.2002 № 8-П, из положений Конституции РФ (ст.118 ч.2, ст.120 ч.1, ст.125, ст.126, ст.127) напрямую вытекает использование судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия. Предшествующие судебные процедуры при применении федерального вмешательства призваны защитить верховенство Конституции РФ и обеспечить единое правовое пространство. Как указал суд, иное толкование компетенции суда в процедуре принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ не соответствовало бы не только конституционному принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, но и конституционной характеристике России как демократического федеративного правового государства (ст.1, ст.10 Конституции РФ). Представляется, что такое суждение применимо и при отрешении главы субъекта РФ, являющегося руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Ряд исследователей разделяет мнение о необходимости предварительного судопроизводства в процедуре отрешения от должности. С.В. Нарутто отмечает необходимость установления четких правовых критериев утраты доверия, исключающих произвольное решение одного лица, в то время как в настоящее время Президент РФ, по сути, наделен судебными полно-

мочиями при решении данного вопроса [3, с. 703]. А.С. Сучилин указывает, что наделение федеральным законом Президента РФ не свойственными его конституционному статусу квазисудебными полномочиями не согласуется с нормами Конституции РФ, только суд правомочен принимать подобные решения [8, с. 95].

Следует согласиться с разделяемым некоторыми авторами суждением, что конституционный деликт и судебное решение, его установившее, являются необходимыми атрибутами конституционно-правовой ответственности главы субъекта РФ [9, с. 24].

Однако существует и другая точка зрения, состоящая в том, что участие судебных органов в процедуре применения мер конституционно-правовой ответственности является обязательным, но может быть не только предварительным, но и последующим. При этом предварительный юрисдикционный процесс по установлению оснований для применения мер ответственности осуществляется уполномоченным несудебным органом, а возможность судебного контроля зависит от волеизъявления заинтересованного лица.

Данная позиция нашла отражение в Постановлении от 27.12.2012 г. № 34-П, где Конституционный Суд РФ допустил возможность последующего судебного контроля применительно к вопросу о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы. По мнению Суда, проверка обстоятельств, связанных с предполагаемым правонарушением, возможна в рамках проведения соответствующим комитетом Государственной Думы (или специально созданной для этого комиссией) парламентского расследования и слушаний в заседании Государственной Думы. При этом, права и свободы заинтересованных субъектов гарантируются тем, что в случае, если суд признает заявление об оспаривании решения органа государственной власти обоснованным, то в соответствии с ст.258 ч.1 ГПК РФ он должен принять решение об обязанности этого органа государственной власти устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина, что подразумевает восстановление его в статусе депутата Государственной Думы в рамках текущего созыва.

Безусловно, указанные Судом начала и основные положения юрисдикционного процесса применимы в механизмах реализации каждой меры конституционно-правовой ответственности.

Наконец, третью позицию по данному вопросу содержит Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П. При рассмотрении утраты доверия в качестве основания отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, Суд установил, что в силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, действие (бездействие) выборного должностного лица, служащее основанием для утраты доверия, может быть известно избирателю без предварительного юрисдикционного подтверждения.

Использование такого подхода в действующей процедуре отрешения высшего должностного лица субъекта РФ не представляется полностью оправданным. Во-первых, Президент с момента введения данного института отрешения в значительной мере утратил свои полномочия по участию в формировании губернаторского корпуса, которым должны соответствовать и полномочия по отрешению. Как отметил Р.М. Дзидзоев, «Доверием в полном смысле этого слова высшее должностное лицо субъекта Федерации обязано уже электорату, полномочному его отозвать, а не федеральному президенту [2, с. 498]. Во-вторых, такой порядок привлечения к ответственности предполагает явность совершенного правонарушения для субъекта применения мер ответственности, что не всегда возможно, особенно учитывая коррупционный характер правонарушений, являющихся основанием для утраты доверия. В-третьих, такая процедура не позволяет главе субъекта РФ оспорить решение Президента до момента фактического прекращения полномочий, что возможно, например, при отзыве выборного должностного лица местного самоуправления. В-четвертых, Президент РФ не является коллегиальным органом и решение о применении мер ответственности принимает лично без каких-либо предварительных согласований, что отнюдь не гарантирует его обоснованность и объективность.

С учетом изложенного, роль судебных органов в процедуре отрешения глав субъектов РФ представляется недостаточной: основания для утраты доверия Президента РФ должны устанавливаться судом. В противном случае, особое внимание должно быть уделено обеспечению реальной возможности юрисдикционного процесса по установлению оснований для применения мер ответственности в ходе последующего судебного производства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., исправленное и доп. – М., 2009. – 432 с.
2. *Дзидзоев Р.М.* Призвание к должности главы субъекта Российской Федерации: новый формат. //Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридиче-

ский факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. – М., 2012. – С. 496–499.
3. *Нарутто С.В.* Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lexrussica. – 2013. – № 7. – С. 698–705.
4. О досрочном прекращении полномочий Губернатора Брянской области. Указ Президента РФ от 09.09.2014 г. № 614. Электронный ресурс: http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d503b6cfce262913ea.pdf (дата обращения: 11.09.2014)
5. О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области. Указ Президента РФ от 17.03.2014 г. № 145. Электронный ресурс: http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3621966 (дата обращения: 11.09.2014)
6. 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» Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // Российская газета. – № 118. – 2000. – 21 июня.
7. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Российская газета. – № 20.– 1996. – 01 февраля.
8. *Сучилин А.С.* Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственно-правовые вопросы. – М., 2003. – 128 с.
9. *Филиппова Н.А.* «Федеральное вмешательство» и «федеративный процесс» как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 12–17.
10. Юридическая процессуальная форма / под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. – М., 1976. – 279 с.

REFERENCES

1. Vitruk N.V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti. 2-e izd., ispravlennoe i dop. *Moscow.* 2009. p. 432. (in Russ.).
2. Dzidzoev R.M. Prizvanie k dolzhnosti glavy subekta Rossiyskoy Federatsii: novyy format. //Konstitutsionnoe pravo i politika: Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii: YUridicheskiy fakultet MGU imeni M.V. Lomonosova, 28-30 marta 2012 goda / otv. red. d.yu.n., prof. Avakyan S.A. *Moscow*, 2012. pp. 496-499. (in Russ.).
3. Narutto S.V. Otreshenie vysshego dolzhnostnogo litsa subekta Rossiyskoy Federatsii ot dolzhnosti Prezidentom RF . *Lexrussica*. 2013. no. 7. pp. 698-705.
4. O dosrochnom prekrashchenii polnomochiy Gubernatora Bryanskoy oblasti. Ukaz Prezidenta RF ot 09.09.2014 g. № 614. Elektronnyy resurs: http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d503b6cfce262913ea.pdf (data obrashcheniya: 11.09.2014)
5. O dosrochnom prekrashchenii polnomochiy Gubernatora Novosibirskoy oblasti. Ukaz Prezidenta RF ot 17.03.2014 g. № 145. Elektronnyy resurs: http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3621966 (data obrashcheniya: 11.09.2014)
6. Po delu o proverke konstitutsionnosti otdelnykh polozheniy Konstitutsii Respubliki Altay i Federalnogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subektov Rossiyskoy Federatsii" Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 07.06.2000 no. 10-P. *Rossiyskaya gazeta*. no. 118. 2000. 21 iyunya. (in Russ.).
7. Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozheniy Ustava (Osnovnogo Zakona) Altayskogo kraya. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 18.01.1996 no. 2-P. *Rossiyskaya gazeta*. no. 20. 1996. 01 fevralya. (in Russ.).
8. Suchilin A.S. Konstitutsionnaya (ustavnaya) otvetstvennost organov gosudarstvennoy vlasti subektov Rossiyskoy Federatsii. Gosudarstvenno-pravovye voprosy. *Moscow.* 2003. p.128. (in Russ.).
9. Filippova N.A. "Federalnoe vmeshatelstvo" i "federativnyy protsess" kak kategorii konstitutsionnogo prava . *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. 2005. no. 8. pp. 12-17. (in Russ.).
10. YUridicheskaya protsessualnaya forma. pod red. P.E. Nedbaylo, V.M. Gorsheneva. *Moscow*. 1976. p. 279. (in Russ.).