Прохоров Владимир Николаевич. Утрата доверия президента российской федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта российской федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Прохоров Владимир Николаевич;[Место защиты: ФГАОУВО Российский университет дружбы народов], 2017.- 179 с.

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **диссертационного** **исследования.** Россия как

федеративное государство находится в процессе непрерывного развития и совершенствования. Одним из ключевых моментов в становлении двухуровневой системы государственного управления является правовая регламентация статуса и деятельности высших должностных лиц субъектов РФ. Эффективная реализация государственной власти в субъекте РФ и соблюдение прав и свобод граждан непосредственно зависит от наличия действенных механизмов федерального контроля и конституционно-правовой ответственности глав субъектов РФ.

Как отметил Президент РФ В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию РФ 2000 года, «институты вмешательства есть во многих федеративных государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежной гарантией четкого исполнения Конституции и федеральных законов»1. В то же время на самом высоком уровне неоднократно отмечался низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам публичной власти, и подчеркивалось, что ответственность должна быть основой деятельности органов власти и должностных лиц всех уровней2.

Важное место в современном российском законодательстве, регулирующем федеративные отношения, занимает отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ. Этот институт был введен в действие в 2004 году. С этого времени несколько глав субъектов РФ были отрешены от должности Президентом РФ по данному основанию, а в 2012-2013 годах институт отрешения был в значительной мере усовершенствован за счет введения оснований утраты доверия Президента РФ.

Тем не менее, до настоящего времени отсутствует единое понимание сущности, правовой природы отрешения главы субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия. Поскольку здесь можно выявить признаки как института федерального вмешательства, так и конституционно-правовой ответственности отрешение в связи с утратой доверия невозможно безоговорочно отнести к одному из указанных институтов. Во многом такое положение является следствием амбивалентной природы правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ, который, с одной стороны, возглавляет систему органов власти субъекта РФ, а с другой, является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации в целом (ч.2 ст.77 Конституции РФ).

Эта неоднозначная ситуация порождает споры о правомерности и обоснованности отрешения главы субъекта РФ Президентом в связи с утратой доверия, что усиливает необходимость дальнейшего развития данного института на основе научно-правовых исследований. Вышесказанное обуславливает актуальность представленного диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Рассматриваемая проблема является относительно новой, и в настоящее время нет работ, специально посвященных полному и всестороннему изучению института отрешения высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента.

1 Какую Россию мы строим. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 // Российская
газета. № 133. 2000. 11 июля.

2 Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26.05.2004 г. // Российская
газета. № 109. 2004. 27 мая.

Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 10.05.2006 г. // Российская газета. № 97. 2006. 11 мая.

Основой для настоящей работы стали исследования института федерального вмешательства **Р**.**А**. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, А.Н. Аринина, И.Н. Барцица, **А**.**В**. Безрукова, И.В. Гончарова, А.Н. Домрина, **ЛМ**. Карапетяна, **А**.**А**. Кондрашева, М.Ю. Михайловой, И.А. Умновой, **Н**.**А**. Филипповой, а также работы С.С. Алексеева, Л.Ф. Болтенковой, С.Н. Братуся, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, М.В. Глигич-Золотаревой, Ю.А. Дмитриева, С.Н. Кожевникова, Е.И. Козловой, Н.М. Колосовой, **О**.**Е**. Кутафина, Д.А. Липинского, **СВ**. Нарутто, И.С. Самощенко, **А**.**С**. Сучилина, В.А. Тархова, В.А. Черепанова, С.Н. Чернова, посвященные всестороннему исследованию юридической, в том числе конституционно-правовой ответственности.

Исследование конституционно-правового статуса высшего должного лица субъекта РФ содержится в диссертациях А.Н. Кайля, Э.А. Орловой, А.А. Савленкова, Н.Н. Синдякина, М.Н. Шувалова.

Следует отметить также работы Г.В. Едалова, Д.Е. Тишанина, Л.В. Федуловой, предметом которых стали вопросы конституционной ответственности, а также мер федерального вмешательства применительно к главам субъектов РФ.

Большинство работ как по теме исследования, так и по смежным вопросам, представляет интерес преимущественно с теоретической и историко-правовой позиций. Частые изменения в правовом регулировании отношений между федерацией и ее субъектами требуют от исследователей не только умения быстро осмыслить и теоретически определить происходящие преобразования, но и способности разработать правовые нормы и принципы, которые могли бы стать основой для дальнейшего развития законодательства.

**Целью диссертационного исследования** является разработка предложений, направленных на совершенствование нормативной регламентации оснований и механизма отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Исходя из указанной цели исследования, автор ставит перед собой следующие задачи:

**-** установить правовую природу института отрешения главы субъекта
Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента;

провести сравнительно-правовой анализ ответственности глав субъектов федерации в иностранных федеративных государствах и в России;

исследовать правовую сущность и значение категории доверия Президента РФ к главам субъектов РФ, предложить правовое определение термина «утрата доверия Президента РФ»;

разработать меры по совершенствованию существующих оснований для утраты доверия Президента РФ высшим должностным лицом субъекта РФ;

выявить существующие проблемы в механизме отрешения высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента, предложить пути их разрешения;

предложить меры для обеспечения возможности действенного обжалования решения об отрешении главы субъекта РФ в связи с утратой доверия.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правовой регламентации и реализации на практике института отрешения высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

При изучении указанных отношений предпринимается попытка рассмотреть их комплексно: с учетом их многоплановой правовой природы, сложного субъектного состава и влияния нередко взаимоисключающих юридических концепций.

**Предметом** **диссертационного** **исследования** является правовая

регламентация института отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ, оснований применения и процессуальной формы его реализации.

**Методологическую** **основу** диссертационного исследования образует

диалектический метод познания правовых, политический процессов и явлений, который позволил оценить эффективность правовых норм, регулирующих отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента.

Использованный диссертантом методологический инструментарий представил возможность комплексно изучить, проанализировать, обобщить исключительно сложные правоотношения по теме исследования.

В диссертации применены такие общенаучные методы, как системный, логический, структурно-функциональный анализ; частно-научные и частноправовые методы: формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, - что позволило исследовать рассматриваемый объект полно и всесторонне.

Применение сравнительно-правового метода позволило провести анализ правового регулирования института отстранения глав субъектов в зарубежных федерациях. С помощью формально-юридического метода было исследовано действующее российское законодательство и правоприменительная практика по вопросу отрешения высших должностных лиц субъектов РФ в связи с утратой доверия Президента РФ. Методы анализа, синтеза и аналогии помогли разработать проекты решения проблем, заявленных в диссертационном исследовании.

**Нормативную базу исследования** составляют Конституция Российской
Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы,

федеративные договоры, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, конституции и уставы субъектов РФ, законодательные акты субъектов РФ.

**Научная новизна диссертационной работы** обусловлена целью и задачами, поставленными автором, и заключается в выявлении и комплексном исследовании проблем правового регулирования и реализации отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия. Данный институт рассматривается в его динамическом развитии и в соотношении со смежными правовыми институтами.

Автор уделяет особое внимание обеспечению законности и обоснованности отрешения главы субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ, правовой определенности в данной сфере общественных отношений, а также защите прав и законных интересов отрешаемого лица.

Научная новизна диссертационного исследования отражается в следующих **выводах и положениях, выносимых на защиту**:

1. Отрешение Президентом РФ высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ в связи с утратой доверия является как институтом федерального вмешательства, так и институтом конституционно-правовой ответственности.

2. Утрата доверия Президента РФ может быть определена как встречное
отношение Президента РФ в виде ожидания негативного поведения высшего
должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной
власти) субъекта РФ, вызванного его неправомерным деянием, предусмотренным
законом.

3. Правовая сущность доверия Президента РФ к высшему должностному лицу
субъекта РФ имеет несколько аспектов: отношения вышестоящего властного субъекта
с нижестоящим; отношения населения определенной территории к избранному
должностному лицу; отношения главы федеративного государства и главы субъекта
федерации.

4. Существующая процессуальная форма отрешения высшего должностного
лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ не соответствует
принципу разделения властей в федеративном государстве и не обеспечивает защиту
прав и законных интересов отрешаемого лица, поскольку: а) решение об отрешении
принимается единолично Президентом РФ без участия Федерального Собрания РФ и
его палат, судебных органов и иных государственных органов; б) процесс
обнаружения оснований для утраты доверия и их правовой фиксации остается
неясным и закрытым; в) возможность действенного обжалования для отрешенного
лица затруднена.

5. Конституционное право многих зарубежных федеративных государств
предусматривает возможность отстранения от должности главы субъекта и
распределяет соответствующие полномочия между населением и легислатурой
субъекта, а также федеральной властью в формах отзыва, импичмента и федерального
вмешательства соответственно. При этом соотношение указанных форм зависит от
модели федеративных отношений и традиций в государстве.

В южноамериканских и азиатских федерациях, в отличие от европейских и североамериканских, отрешение главы субъекта является одним из наиболее разработанных и востребованных мер федерального вмешательства.

Ни в одном зарубежном федеративном государстве утрата доверия главы государства не закреплена в качестве основания для отстранения от должности главы субъекта федерации.

Законодательство ни одного зарубежного федеративного государства не предусматривает возможность отстранения от должности избираемого главы субъекта федерации в зависимости от усмотрения главы государства, кроме как в условиях чрезвычайных обстоятельств.

Изучение положительного мирового опыта позволяет говорить о

необходимости установления жестких оснований для отстранения от должности глав субъектов федерации.

6. Обоснована необходимость совершенствования оснований утраты доверия
Президента РФ, установленных в подпункте «г» пункта 1 статьи 19 Федерального
закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации
законодательных (представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации» путем:

- закрепления судебного порядка установления совершения высшим
должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа

государственной власти) субъекта РФ правонарушения коррупционной

направленности;

- включения в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О
противодействии коррупции» дополнений в части установления критериев
правонарушения коррупционной направленности, а также перечня данных
правонарушений;

- раскрытия признаков нарушения правил регулирования конфликта интересов
высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа
государственной власти) субъекта РФ, достаточных для утраты доверия Президента
РФ. При этом под конфликтом интересов предлагается понимать ситуацию, в которой
возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью
главы субъекта РФ и правами и законными интересами граждан, организаций,
общества или государства, влекущее опасность в виде возможности причинения
вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или
государства;

- расширения запрета высшему должностному лицу (руководителю высшего
исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ открывать и иметь
счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных
банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и
(или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в части включения в
запрет членов семьи высшего должностного лица субъекта РФ, а также
распространения данного запрета на весь период деятельности должностного лица.

7. Предложены меры по совершенствованию процессуальной формы отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, а именно:

- закрепление порядка предварительного судебного производства для
установления такого основания для утраты доверия Президента РФ, как совершение
высшим должностным лицом субъекта РФ правонарушения коррупционной
направленности. В отношении иных оснований для утраты доверия Президента
представляется удовлетворительным действующий порядок, предусматривающий
возможность судебного разбирательства на стадии обжалования;

установление правила об обязательности наличия мотивировочной части в указах Президента РФ об отрешении глав субъектов РФ;

увеличение срока обжалования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) указа Президента РФ о его отрешении, а также срока рассмотрения такой жалобы в Верховном Суде Российской Федерации до одного месяца со дня официального опубликования решения Президента РФ и поступления жалобы в суд соответственно;

- установление дополнительной предварительной процессуальной стадии,
предваряющей решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица
субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа
государственной власти субъекта Российской Федерации) - вынесение
предупреждения органу или должностному лицу субъекта РФ с требованием
исправить допущенные нарушения в определенный срок. Как представляется,
отрешение от должности может быть применено лишь в том случае, если высшее
должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа
государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение
предусмотренного законом срока не примет в пределах своих полномочий мер по
устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения;

- закрепление правила об обязательности доведения до сведения
законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта
Российской Федерации решения о вынесении предупреждения высшему
должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа
государственной власти субъекта Российской Федерации) в связи с выявлением
оснований для утраты доверия Президента Российской Федерации.

Конкретные поправки в законодательство представлены автором в проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (см. приложение к диссертации № 1).

**Теоретическое и практическое значение диссертации.** В диссертационном исследовании значительное внимание уделено конституционно-правовой теории ответственности глав субъектов федерации в части:

- утверждения самостоятельности правовых институтов федерального
вмешательства и конституционно-правовой ответственности;

- выделения признаков конституционно-правовой (юридической)
ответственности, составляющих отличия от политической ответственности;

- раскрытия понятия и значения доверия к высшему должностному лицу
субъекта федерации со стороны населения, государственных органов субъекта и
федеральной власти;

- предложения принципа обеспечения действенного участия судебных органов
в процедуре отрешения высшего должностного лица субъекта РФ;

Практическая значимость исследования выражается в том, что полученные в ходе работы выводы и сформулированные на их основе практические рекомендации призваны способствовать совершенствованию института отрешения главы субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ. Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании курса конституционного права России, административного права России, а также различных спецкурсов. Сформулированные в диссертации предложения могут быть использованы законодателем при внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты в части:

- совершенствования формулировок оснований для утраты доверия к высшему
должностному лицу субъекта РФ со стороны Президента РФ;

- закрепления понятия конфликта интересов высшего должностного лица
субъекта РФ;

- установления перечня преступлений коррупционной направленности и (или)
их критериев;

- закрепления правила об обязательности наличия мотивировочной части в
указах Президента РФ об отрешении глав субъектов РФ;

- совершенствования процедуры обжалования указа Президента РФ об
отрешении высшего должностного лица субъекта РФ в части установления гарантий
обеспечения процессуальных прав отрешаемого лица.

**Апробация** **результатов** **исследования.** Диссертация обсуждена и

рекомендована к защите на кафедре конституционного и муниципального права Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. По итогам исследования опубликованы научные статьи (в том числе 6 статей в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией).

Основные положения, теоретические подходы и выводы диссертационного исследования были представлены в докладах и сообщениях на научно-практической конференции «Право: история и перспективы развития» (Архангельск, 2012 г.), всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием «Психология и современный мир» (г. Архангельск, 2014 г.), международной научно-практической конференции «Научные исследования: методология и практика развития современной юриспруденции, экономики и управления» (г. Москва, 2014 г.) и др.

Материалы и результаты исследования нашли практическое применение в чтении курса «Проблемы конституционного права РФ» в лекциях «Проблемы конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица» и «Правовая природа отрешения высшего должностного лица субъекта РФ»; курса «Органы государственной власти субъектов РФ» в лекциях «Особенности правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ» и «Отстранение от должности высшего должностного лица субъекта РФ»; курса «Проблемы российского федерализма» в лекциях «Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ как мера федерального вмешательства» и «Система мер федерального вмешательства в отношении высших должностных лиц субъектов РФ: проблемы и перспективы».

**Структура диссертации** определяется целями и задачами исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы, разделенные на шесть параграфов, заключение, библиографический список