



УДК 321.015

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГЛАВЫ РЕГИОНА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Р. Ф. Гарипов, О. И. Зазнаев

Казанский (Приволжский) федеральный университет
E-mail: political.science@mail.ru

В статье с политологических позиций анализируются меры и основания политической ответственности главы российского региона в контексте возврата к прямым выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, рассматривается соотношение между политической и конституционной ответственностью главы региона. Дается авторское видение проблемы привлечения высшего должностного лица субъекта РФ к политической ответственности.

Ключевые слова: политическая ответственность, конституционная ответственность, субъект Российской Федерации, высшее должностное лицо, организация государственной власти, законодательный (представительный) орган.

The Political Responsibility of a Head of Region in Contemporary Russia

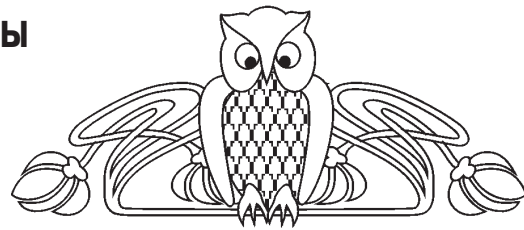
R. F. Garipov, O. I. Zaznaev

In article from political science positions punishments and bases of political responsibility of a head of Russia's regions are analysed in the context of the return of direct elections of the supreme officials of the subjects of the Russian Federation. The interrelation between political and constitutional responsibility are considered. The article gives the authors' view on the problem of political responsibility of supreme officials in Russia.

Keywords: political responsibility, constitutional responsibility, subject of the Russian Federation, supreme official, organization of state power, legislative body.

В 2012 г. на федеральном уровне были пересмотрены концептуальные основы политического статуса руководителя субъекта Российской Федерации. Произошел возврат к прямым выборам глав российских регионов, вновь появилась возможность их отзыва избирателями, были изменены положения, касающиеся оснований и порядка их смещения с должности. Тем самым актуализировался вопрос о политической ответственности губернаторов перед федеральным центром, регионом и гражданами. Анализ этой проблемы посвящена данная статья. Наша задача заключается в том, чтобы выяснить, что представляет собой сегодня в России политическая ответственность главы региона, в каких формах она реализуется, как соотносится с конституционной ответственностью и что нужно сделать для ее оптимизации.

Прежде чем говорить об ответственности главы региона, необходимо определиться с самим понятием политической ответственности. Несмотря на частое использование в научной литературе и политической практике понятия «политическая



ответственность», единого взгляда на то, что представляет собой эта категория, нет. Одни авторы говорят о тождестве политической и юридической ответственности, что находит свое выражение, в частности, в концепции «политизации» конституционно-правовой ответственности¹. Другие рассматривают политическую ответственность как самостоятельный вид социальной ответственности, имеющей отличительные особенности². Последняя позиция нам представляется справедливой: политическую и юридическую ответственность следует разграничивать.

Основанием юридической ответственности является негативная оценка деятельности субъектов с позиции права, в то время как основанием политической ответственности – оценка с позиции политической целесообразности (например, выражение недоверия правительству парламентом, отзыв депутата). В монографии «Ответственность по советскому законодательству», ставшей классической в теории юридической ответственности, ее авторы М. Х. Фарукшин и И. С. Самощенко справедливо пишут о том, что политическая ответственность наступает в связи с нарушением политических норм, политических принципов, несоблюдением политических программ партий³, а конституционная ответственность – в связи с нарушением правовых норм (например, отстранение от должности президента за нарушение Конституции).

Субъектами политической ответственности являются не только государственные органы и должностные лица, но и политические партии, политические лидеры⁴. Действительно, в условиях демократии правящая партия политически ответственна перед избирателями, которые на очередных выборах путем голосования будут оценивать ее деятельность за время нахождения у власти. Еще один важный момент, различающий два вида ответственности, заключается в том, что политическая ответственность «наступает не только за виновные действия, но и за неумелость, опрометчивость, колебания и т. д.»⁵. Действительно, политическая ответственность отличается от конституционной тем, что для ее осуществления не требуется вины. Если президент отправляет правительство или министра в отставку по политическим соображениям, то «вины» правительства или министра не требуется: государственный служащий высшего ранга «виноват» во всем, что



связано так или иначе с его деятельностью, даже если обывателю кажется, что он «не виноват». Разграничение конституционной и политической ответственности важно и с практической точки зрения: необходимо избегать превращения конституционной ответственности из правового института в инструмент политической борьбы.

Проблема политической ответственности чрезвычайно остро стояла в СССР и стоит сегодня в России и постсоветских странах⁶, когда ошибочные решения и просчеты в политике не стали основаниями для смещения лидеров со своих постов. На региональном уровне сегодня также важно обеспечить реализацию принципа политической ответственности акторов, среди которых наиболее значимый – глава региона.

Под политической ответственностью высшего должностного лица субъекта Федерации мы понимаем его обязанности претерпеть определенные неблагоприятные последствия за свои действия и бездействия, связанные с осуществлением им государственной власти⁷. Политический компонент этого понятия связан, прежде всего, с профессиональной деятельностью главы региона, исходя из чего, основанием такой ответственности является нарушение порядка осуществления государственно-властных полномочий. При этом, в отличие от юридической ответственности, неблагоприятные последствия для руководителя субъекта Федерации наступают не за нарушение правовых норм, а за неисполнение политических предписаний, например, в случае отрешения его от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации или выражением недоверия со стороны законодательного органа региона.

Политические обязанности главы региона не могут быть прописаны в законе, а значит, иметь установленные государством меры их исполнения, поскольку формируются и осуществляются в процессе реализации государственной политики. Справедливо, что действующее законодательство не вмешивается в данную область, оставляя на усмотрение уполномоченных субъектов (Президента Российской Федерации, законодательного органа субъекта Российской Федерации)⁸ негативную или позитивную оценку политической деятельности губернатора. Выражение недоверия является субъективным актом, зависящим от качества работы главы, его политической ориентации в реализации указаний и рекомендаций правящей власти, совпадения его политических предпочтений с федеральным центром по базовым вопросам развития подведомственной ему территории и т. п. С другой стороны, неопределенность законодательных формулировок может превратить утрату доверия в политический инструмент воздействия на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Сегодня высшее должностное лицо субъекта РФ не по своей воле прекращает свои полномочия в следующих случаях (за скобками мы оставляем

иные случаи отставки, не связанные с инициативой субъектов права, такие как смерть, отставка по собственному желанию, признание судом недееспособным или частично дееспособным и другие, указанные в федеральном законодательстве):

– отрешение его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия со стороны регионального парламента как за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей, так и в связи с изданием им актов, противоречащих закону, или иным грубым правонарушением, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

– отрешение его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, при этом основаниями для утраты доверия являются выявление в его отношении фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов;

– отзыв его избирателями на основании нарушения им законодательства, неоднократного грубого без уважительных причин неисполнения им своих обязанностей, установленного судом.

Рассмотрим эти меры ответственности губернатора подробнее и определим, к какому типу ответственности они относятся – юридической (конституционной) или политической.

Законодательное собрание субъекта Федерации вправе выразить недоверие региональному главе «за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей». Хотя понятие «обязанность» является юридическим понятием, все же следует констатировать, что это основание синонимично обычному политическому основанию – «за плохую работу», поскольку оценку губернатору «ставит» региональный парламент «на глазок», без юридической экспертизы. Однако два обстоятельства снижают эффективность недоверия законодательного собрания. Первое – наличие «санкции» со стороны Президента РФ. Согласно закону решение регионального парламента направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении регионального лидера от должности, то есть последнее слово остается за президентом. Второе – расклад политических сил на уровне регионов, в большинстве которых доминирующие позиции в парламенте занимает одна партия.

В этих условиях не спасает положения другое основание недоверия региональному главе – издание им актов, противоречащих закону, или иное грубое правонарушение, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан. Нет сомнения в том, что эта форма ответственности является юридической и не связана с оценкой текущей деятельности губернатора на своем посту.

На наш взгляд, не вполне понятно наличие в законе такого основания для отрешения от должности Президентом РФ регионального лидера, как выявление в его отношении фактов коррупции. Безусловно, наличие таких фактов должно вести к



немедленному реагированию правоохранительных органов, возбуждению уголовного дела и привлечению к уголовной ответственности. Однако обращает на себя внимание то, что Президент РФ выражает недоверие главе без вступления в законную силу приговора суда. Получается, что фактам коррупции регионального главы не дана надлежащая юридическая оценка, и о них Президент Российской Федерации узнает по сообщениям средств массовой информации, мнениям других политиков, жалобам населения и т. п. Определяющим в применении «коррупционного основания» отрешения от должности главы региона является не доказанные факты коррупции, а мнение Президента России о *возможных* коррупционных составляющих в деятельности руководителя субъекта РФ.

Получается, что недоверие главы Российского государства становится формой признания коррупции главы региона и не требует правовых оснований, несмотря на то, что коррупция является видом уголовно наказуемого деяния и предполагает неотвратимость наказания. Президент Российской Федерации не должен аргументировать юридически отрешение главы региона от должности, что автоматически, если следовать логике закона, приравнивается к наличию коррупционного факта в деятельности руководителя субъекта Федерации. Поэтому, по нашему мнению, принудительное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации Президентом РФ в случае выявления в отношении него фактов коррупции следует считать мерой не юридической, а политической ответственности. Юридическая ответственность главы региона наступает тогда, когда он за «факты коррупции» (соответствующим образом квалифицированные) будет нести уголовное наказание.

Действующее законодательство позволяет Президенту Российской Федерации высказывать недоверие руководителю субъекта Федерации не только за его участие в коррупционной деятельности, но и за неурегулирование конфликта интересов⁹. В этой связи в законе обнаруживается логическое противоречие. С одной стороны, сам факт коррупции, послуживший основанием высказывания недоверия к главе региона, может не иметь юридического содержания. С другой стороны, конфликт интересов, базирующийся на коррупционной деятельности, должен строго соответствовать правовым критериям, закрепленным в специальном законодательстве. К таковым относятся само понимание конфликта интересов и юридические обязанности соответствующих лиц, в том числе главы региона, в их предупреждении и разрешении. Ключевой особенностью подобных конфликтов выступает личная заинтересованность государственного или муниципального служащего в получении доходов и иных материальных благ при осуществлении своей профессиональной деятельности. Это означает, что при реализации такого конфликта имеет место факт коррупции.

Глава региона, являясь одновременно главой исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, обязан не допускать конфликта интересов подчиненных ему должностных лиц и государственных служащих. Вполне очевидно, что знать о наличии подобных конфликтов руководитель региона фактически не в состоянии и перекладывает данную функцию на глав соответствующих органов и подразделений в системе исполнительной власти субъекта Федерации. В свою очередь, должностные лица, которые непосредственно должны исполнять такое поручение главы региона, в силу обширности штата региональных государственных служащих определяют конкретных лиц, которые в конечном итоге и должны контролировать подобное явление. Любая халатность в одном из элементов такой системы антикоррупционного контроля является основанием для смещения главы региона с занимаемой им должности даже при том обстоятельстве, что он не мог физически предотвратить конфликт интересов. На наш взгляд, логичнее было бы понимать норму о конфликте интересов как явное наличие конфликта интересов главы региона с третьими лицами при наличии вины губернатора в неурегулировании такого конфликта. В этом случае, на наш взгляд, данное основание отвечало бы принципу справедливости в привлечении главы региона к ответственности. Вместе с тем в настоящее время конфликт интересов выступает, на наш взгляд, политическим основанием для лишения высшего должностного лица субъекта Федерации полномочий.

Сегодня полномочия главы региона могут быть прекращены также в связи с отзывом его избирателями. Действующий закон указывает на основания, позволяющие применить данную меру: нарушение региональным главой законодательства, неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение им своих обязанностей, установленное судом. Обращает на себя внимание то, что нарушения, которые служат отправной точкой для инициирования процедуры отзыва губернатора избирателями, должны быть подтверждены судом. По нашему мнению, такие нарушения можно считать серьезными уже в силу того обстоятельства, что они становятся предметом судебного разбирательства. Поэтому говорить о политической составляющей при реализации отзыва избирателями, следуя логике федерального законодательства, нельзя.

Субъект Федерации обязан принять свой закон об отзыве высшего должностного лица региона. Однако в законодательстве не вполне точно сформулирована возможность субъектов Федерации устанавливать дополнительные основания для отрешения от должности главы региона. Обладают ли регионы самостоятельностью при формулировании оснований для отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации избирателями? Или обязаны дублировать в собственном



законодательном акте указанные на федеральном уровне два основания? Текст закона № 184-ФЗ дает возможность ответить на эти вопросы двояко.

В европейской практике отзыва избирателями должностных лиц основной акцент делается не на допущенных ими нарушениях законов, а на игнорирование с их стороны собственных предвыборных программ и политических обещаний. Это в полной мере согласуется и с природой, и с назначением института отзыва, поскольку именно избиратели, а не государственные органы способны объективно оценить эффективность политической деятельности избранного ими должностного лица. В России же федеральное законодательство предписывает начинать процедуру отзыва при правонарушениях главы региона. Но очевидно, что для такого рода процедуры участие избирателей не нужно.

По нашему мнению, институт отзыва главы региона избирателями имеет смысл только в том случае, если избиратели выражают свое недовольство работой губернатора, не дожидаясь очередных выборов. Это особенно важно в контексте существования сильного губернаторства в России, слабых региональных парламентов и их зависимости от одной партии¹⁰. Однако действующее федеральное законодательство ставит избирателей в зависимость от решений судебных органов по вопросам установления основания для отзыва руководителя региона.

В свете изложенного, по нашему мнению, целесообразно при принятии на региональном уровне законодательных актов об отзыве избирателями главы региона устанавливать дополнительные политические основания, среди которых обязательно должно присутствовать несоответствие деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации своей предвыборной политической программе. При этом данное основание не должно быть поставлено в зависимость от усмотрения судебных органов, поскольку является исключительной прерогативой избирателей.

Таким образом, следует констатировать, что на региональном уровне происходит подмена юридической ответственности политической (при выражении недоверия со стороны регионального

парламента в случае выявления в отношении руководителя субъекта Федерации фактов коррупции или неурегулирования конфликта интересов), а также отмечается нехватка политического основания для отзыва губернатора избирателями. Следовательно, существует «коридор возможностей» для оптимизации ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Примечания

- ¹ См.: *Авакьян С. А.* Конституционная нелегитимность. Опус первый : исход Конституционного Суда РФ из столицы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 2 ; *Кондрашев А. А.* Позитивная ответственность органов государственной власти в конституционном законодательстве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. С. 7 ; *Кузько А. В.* Политический характер конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14. С. 31–34.
- ² См.: *Ишеев К. А.* Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П. П. Сергуна. Саратов, 2010. С. 28 ; *Липатов Э. Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В. В. Володина. Саратов, 2009. С. 85.
- ³ См.: *Самощенко И. С., Фарукишин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 34.
- ⁴ Там же. С. 35.
- ⁵ Там же.
- ⁶ См.: *Зазнаев О. И.* Дефекты форм правления стран СНГ // Политэкс. 2008. № 4. С. 7–17.
- ⁷ См.: *Гарипов Р. Ф.* Деликтоспособность как правовая категория / под науч. ред. О. И. Зазнаева. Казань, 2011. С. 22.
- ⁸ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005 ; 2012. № 19, ст. 2274.
- ⁹ Там же. П. п. «г» п. 1 ст. 19.
- ¹⁰ См.: *Зазнаев О. И.* Организация государственной власти в Республике Татарстан : проблемы и противоречия // Политэкс. 2010. № 2. С. 14–16.