

R.F. Garipov
The Grounds for the Political
Responsibility
of the Russian Governors

The order of application of the political responsibility to regional leaders in the Russian Federation in conditions of modernization of the executive branch of Federation subjects is studied. The focus is on the political grounds for the resignation of Russian governors.

Key words and word-combinations: political responsibility, governors, federal relations.

Исследуется порядок применения политической ответственности в Российской Федерации к региональным лидерам в условиях модернизации института исполнительной власти в субъектах РФ. Особое внимание уделяется анализу политических оснований, используемых для отставки российских губернаторов.

Ключевые слова и словосочетания: политическая ответственность, губернаторы, федеративные отношения.

УДК 354
ББК 66.3(0),123

Р.Ф. Гарипов

ОСНОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОССИЙСКИХ ГУБЕРНАТОРОВ

Политическая ответственность в современной науке традиционно воспринимается в двух смыслах. В широком понимании она представляет собой любые меры неблагоприятного характера, которые налагаются на властвующего субъекта за его поведение, отклоняющееся от политико-правовых и иных норм [1, с. 39; 2, с. 118]. В узком смысле под политической ответственностью понимается реакция государства и общества на факт совершения представителем власти определенного правонарушения, которое преследуется по закону [3, с. 19; 4, с. 220]. Представляется, что широкая трактовка политической ответственности в большей степени отражает содержание этого понятия.

Политическую ответственность российских губернаторов, по нашему мнению, следует определять через их обязанность претерпеть неблагоприятные последствия в результате поведения, связанного с осуществлением ими государственной власти.

Политический компонент в данном определении связан с профессиональной деятельностью регионального лидера. В частности, эту должность сопровождает комплекс дополнительных ограничений и запретов, которые установлены не только законодательством, но и политическими нормами. Это объясняет широкую трактовку тех оснований, при которых Президент

Российской Федерации может отправить главу региона в отставку. Кроме того, если отставка происходит добровольно, то в качестве одного из ее оснований могут выступать случаи привлечения губернатора к политической ответственности.

Таким образом, основанием политической ответственности является нарушение порядка при осуществлении определенных государственно-властных полномочий. Примечательно, что неблагоприятные последствия могут быть наложены на губернатора и при нарушении им правовых норм, и при неисполнении либо ненадлежащем исполнении политических предписаний. Примером последнего может быть снятие губернатора с занимаемой должности вследствие утраты доверия Президента РФ или при выражении ему недоверия со стороны регионального парламента.

Институт ответственности руководителей российских регионов находится в динамике. На протяжении 1990-х годов в Российской Федерации было сформировано законодательство, которое регулирует привлечение губернаторов к юридической ответственности. При В.В. Путине правовая база в области конституционного статуса региональных лидеров претерпела значительные изменения.

В 2012 г. на федеральном уровне в связи с возвратом к прямым выборам губернаторов вновь появилась возможность их отзыва со стороны избирателей. Также были изменены положения, которые касаются оснований и порядка смещения их с должности.

Поскольку политический статус губернаторов подробно регламентирован в российском законодательстве, можно выделить формы их политической ответственности. В частности, к ним относятся следующие:

- 1) решение, принятое единолично Президентом РФ;
- 2) решение, принятое региональным парламентом, выразившим недоверие губернатору, с последующим принятием решения об отставке Президентом РФ;
- 3) решение, принятое высшим судебным органом субъекта РФ в части установления основания для отзыва губернатора, а равно итоги голосования по отзыву губернатора, которые оформлены по требованиям федерального законодательства о порядке проведения референдума.

Однако в науке принято также разделять формальный и неформальный характер политической ответственности [5, с. 87; 6, с. 95]. Это связано с тем обстоятельством, что реализация государственной политики происходит в том числе путем принятия определенных официальных документов. В них могут прослеживаться основания ответственности, применимой к отдельным политическим акторам. В таком случае речь можно вести о формальном характере политической ответственности, поскольку ее условия и порядок применения отражены в нормативном акте.

Отдельные меры политической ответственности не закреплены нормативно-правовым образом и на практике применяются избирательно, то есть являются усмотрением более сильного властного субъекта (Президента РФ) по отношению к губернаторам. И здесь прослеживается неясность в ос-

нованиях наложения санкций: за нарушение каких правил наступает ответственность? В таких случаях она приобретает неформальный характер, поскольку применительно к ней отсутствуют правовые ограничения. Политическая ответственность может выражаться в запрете на доступ к средствам массовой информации, в отказах предоставить определенные ресурсы, в том числе в прекращении финансирования отдельных государственных программ, и т.п.

На отношения федерального центра с регионами распространяются санкции финансового характера. При существующей в Российской Федерации вертикали власти ряд губернаторов теряют право на участие в определенной федеральной программе, в рамках которой для регионального бюджета предоставляются основные средства. В частности, при невыполнении губернаторской командой определенных условий, выдвинутых на федеральном уровне, соответствующее финансирование приостанавливается или прекращается. При этом заложенные в государственную программу средства перераспределяются в пользу других регионов, чье руководство неукоснительно соблюдает политические правила.

В качестве примера рассмотрим случай, когда в 2014 г. пять субъектов РФ были исключены из федеральной программы по газификации регионов — это Ярославская, Тверская, Смоленская, Владимирская и Московская области. Причиной такого решения стали большие долги данных регионов в рамках энергоснабжения, за что основную ответственность понесли губернаторы. Некоторые из них заявили средствам массовой информации, что подобная санкция несправедлива, поскольку регионы должны отвечать только за долги тех предприятий, которые находятся на балансе бюджета области [7].

При исключении из государственных программ губернатор может лишиться также отдельных властных полномочий в той сфере, в которой происходит их реализация. Наиболее наглядно это можно наблюдать в вопросах совместного ведения федерального центра и регионов. Для примера обратим внимание на аграрный сектор, финансируемый в субсидиарном порядке за счет федерального бюджета. Полномочия губернаторов распространяются на данную сферу лишь в том объеме, в котором ее способен профинансировать региональный бюджет. Так, в 2012 г. Забайкальский край был исключен из федеральной программы, направленной на развитие отдельных секторов сельского хозяйства. Губернатор края Равиль Гениатулин публично выступал с критикой данного решения, принятого федеральным центром. В феврале 2013 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев отрицательно оценил деятельность губернаторской команды по целому комплексу вопросов. Уже в марте 2013 г. Р.Ф. Гениатулин был отправлен в отставку по собственной просьбе.

В Российской Федерации сформирована практика лоббирования интересов регионов на федеральном уровне для участия в той или иной государственной программе. Особенно наглядно это прослеживается в целевых программах, инициируемых Президентом РФ. Учитывая, что фактически только он способен наложить санкции на губернаторов, их политическая

ответственность может распространяться на весь субъект Федерации путем отстранения от ресурсов и полномочий в рамках президентских программ.

В последние годы наблюдается тенденция придавать временный характер отдельным неформальным мерам политической ответственности губернаторов. Если глава региона отчитывается перед федеральным центром об устранении замечаний, то субъект РФ может вновь стать участником соответствующей государственной программы и получить финансовую помощь. То же самое происходит и в отношении отдельных властных полномочий главы региона, которые восстанавливаются в его политическом статусе (например, губернатор вновь управляет реализацией определенных программ, получает возможность дополнительного финансирования для выполнения конкретных задач в рамках своего региона и т.п.).

В отдельных случаях основания политической ответственности лишь частично урегулированы законом, например, в случае отрешения губернатора от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия, а также отставки главы региона по решению парламента субъекта РФ. Данные меры могут быть следствием не только правонарушения, но и «неудовлетворительной оценки» профессиональной деятельности губернатора [8, пп. «г» п. 1 ст. 19]. К подобным основаниям политической ответственности относятся случаи межнациональных конфликтов, которые в отдельных российских регионах иногда приобретают особо острый характер. В качестве примера можно привести отставку в 2013 г. губернатора Ставропольского края В. Зеренкова.

Основания политической ответственности губернаторов часто не отражаются в официальных решениях Президента РФ, поэтому об истинных причинах отставок региональных лидеров можно судить, исходя из неформальных действий власти. Распространенной практикой стала негативная оценка политики губернаторов в публичных выступлениях высших должностных лиц (доклады, интервью, стенограммы отдельных заседаний). Как правило, при помощи этих источников уточняются причины и мотивы, побудившие федеральную власть привлечь главу региона к политической ответственности. Примечательно, что при помощи анализа соответствующих заявлений политиков эксперты могут просчитать возможные последствия для тех или иных губернаторов и даже спрогнозировать вероятность их отставки.

Вследствие этого широкое распространение в Российской Федерации получила добровольная отставка губернаторов на волне негативных оценок их деятельности со стороны федеральной власти. Наглядным примером служит отставка в 2012 г. губернатора Ярославской области С. Вахрукова. В средствах массовой информации обсуждались неудовлетворительные результаты проведенных региональных избирательных кампаний. В частности, по итогам парламентских выборов в Государственную Думу в 2011 г. Ярославская область показала на фоне других регионов низкий рейтинг партии «Единая Россия» (всего 29%). Выборы мэра Ярославля также продемонстрировали провал избирательной кампании кандидата, выдвинутого губернатором. Занимавший

в то время пост Президента РФ Д.А. Медведев на официальной встрече с активистами партии «Единая Россия» назвал данные события политическими просчетами губернатора С. Вахрукова. Таким образом, формально губернатор ушел в отставку по собственной инициативе, но фактически он был подвергнут политической ответственности за низкую эффективность своей профессиональной деятельности в регионе.

На основании собственной просьбы в 2010 г. был отправлен в отставку глава Республики Башкортостан Муртаза Рахимов, однако этому предшествовали публичные обвинения в адрес членов его семьи, в частности, в совершении незаконных операций с региональной собственностью. Вместе с тем официально уголовное дело в отношении его сына У. Рахимова было возбуждено только в 2014 г.

Можно констатировать, что политическая ответственность губернаторов сопровождается избирательностью при определении ее оснований. На фоне общих проблем у российских регионов в решении некоторых задач санкциям подвергаются лишь отдельные руководители субъектов РФ. Подобным образом федеральная власть демонстрирует остальным региональным лидерам вариант возможной ответственности, если те допустят нарушения в ходе выполнения приоритетных поручений.

Субъективизм в оценке оснований политической ответственности проявляется в подходе к личности губернатора, который подвергается санкциям. В некоторых случаях в качестве основания используются публичные высказывания региональных глав в средствах массовой информации, в которых звучит критика решений федеральных властей. Законодательство Российской Федерации запрещает негативно оценивать деятельность вышестоящих властных институтов только государственным служащим. Однако данная норма фактически распространена и на губернаторов, что подтверждается отдельными примерами (отставка Р. Гениатулина, С. Вахрукова).

Таким образом, в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» основаниями досрочного прекращения полномочий губернаторов названы следующие:

- 1) выраженное региональным парламентом недоверие губернатору за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей;
- 2) издание губернатором акта, который противоречит федеральному закону;
- 3) совершение губернатором иного грубого правонарушения при условии, что оно повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;
- 4) утрата доверия Президента РФ.

Последний пункт конкретизируется в следующих положениях:

- а) в отношении губернатора выявлены факты коррупции;
- б) губернатор не урегулировал конфликт интересов;
- в) у губернатора имеются финансовые ценности и счета в иностранных банках за пределами России, открытые в период его нахождения на должности;

г) губернатор использовал иностранные финансовые инструменты в то время, когда был зарегистрированным кандидатом на выборах главы региона.

Оценивая большинство оснований политической ответственности губернаторов, можно констатировать, что окончательное решение остается за Президентом РФ. Выражение региональным парламентом недоверия в адрес главы субъекта РФ будет служить только формальным поводом, используемым главой государства для решения об отставке губернатора. Таким образом, отправить губернатора в отставку напрямую, без участия Президента РФ, законодательные собрания регионов не способны, поэтому в современной российской политической практике таких случаев не зафиксировано.

Библиографический список

1. *Вихляева А.А., Наумкина В.В.* Политическая и юридическая (конституционная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Современное право. 2011. № 6. С. 39–41.
2. *Митусова Ю.А.* Политическая и юридическая ответственность в конституционном праве Дании // Власть. 2008. № 11. С. 117–119.
3. *Комягин Д.Л.* Политическая ответственность и стратегический контроль в сфере публичного хозяйства // Реформы и право. 2015. № 4. С. 16–23.
4. *Сенцов А.С., Волколупова В.А.* Социально-политическое содержание уголовной ответственности // Юридическая наука и практика: альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России / под ред. Р.А. Ромашова. Самара, 2014. С. 218–221.
5. *Ишееков К.А.* О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Власть. 2009. № 12. С. 87–90.
6. *Евлаев А.Н.* Социально-политическая ответственность бизнеса в механизме государственно-частного партнерства // Власть. 2010. № 7. С. 93–97.
7. *Раичев Д.* Перерыв в газификации не критичен для Смоленщины. URL: <http://rg.ru/2013/12/12/teg-cfo/gas.html>
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2014. № 30, ч. 1. Ст. 4257.