

УДК 342.552.3

Коррупционное основание ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации

Гарипов Руслан Фаритович

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра политологии,
Казанский (Приволжский) федеральный университет,
420008, Российская Федерация, Республика Татарстан, Казань, ул. Кремлевская, 18;
e-mail: ruslanweb@bk.ru

Акбашев Рафаэль Ралифович

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра теории государства и права,
Институт социальных и гуманитарных знаний,
420044, Российская Федерация, Республика Татарстан, Казань, ул. Кави Наджми, 16;
e-mail: rafaelakbashev@mail.ru

Аннотация

В статье проанализирована ответственность губернаторов за факты коррупции и наличия конфликта интересов, а также особенности регламентации данных оснований в российском законодательстве. Авторы соотносят нормы закона с примерами из правоприменительной практики в аспекте трактовки понятия «утрата доверия», являющегося способом привлечения губернаторов к ответственности. Особое внимание уделено соотношению юридической и политической ответственности в современном законодательстве. В результате авторы констатируют, что на современном этапе политическая ответственность губернаторов может сопровождаться привлечением их к мерам уголовной ответственности либо предоставлением им политического «иммунитета» от уголовного преследования. При этом не используются на практике такие способы отставки региональных лидеров, как выражение недоверия со стороны парламента субъекта федерации и отзыв избирателями.

Для цитирования в научных исследованиях

Гарипов Р.Ф., Акбашев Р.Р. Коррупционное основание ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 4А. С. 257-267.

Ключевые слова

Конституционно-правовая ответственность, политическая ответственность, высшее должностное лицо субъекта федерации, губернатор.

Введение

Ответственность в конституционном праве представляет собой неоднозначное явление, которое имеет либо широкую, либо узкую трактовку. В широком смысле она выражается в любых мерах неблагоприятного характера, налагаемых на властвующего субъекта вследствие его отклоняющегося от определенных требований поведения [Митусова, 2008, 118; Вихляев, 2011, 39]. В узком смысле ответственность является реакцией государства и общества на совершение представителем власти правонарушения, преследуемого по закону [Ишеков, 2009, 86; Евлаев, 2010, 95]. Представляется предпочтительным широкий взгляд на ответственность губернаторов, поскольку он отражает содержание этого понятия в российском законодательстве.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184-ФЗ) называет два случая ответственности губернаторов перед главой российского государства:

- 1) наличие выраженного недоверия к губернатору со стороны регионального парламента;
- 2) утрата доверия.

Основания ответственности главы субъекта Российской Федерации

Первое основание является комбинированным, поскольку требует соблюдения целой процедуры. Во-первых, необходим факт недоверия законодательного собрания субъекта федерации. Во-вторых, последующее решение Президента России, которое может быть как положительным, так и отрицательным. Тем самым данное основание следует рассматривать как политическое, потому что происходит оценка деятельности губернатора со стороны двух властных субъектов – регионального парламента и главы государства. Примечательно, что даже при условии ненадлежащего исполнения своих обязанностей губернатором его отставка остается на усмотрение данных институтов власти.

Второе основание необходимо рассмотреть более подробно. С момента закрепления в законе формулировки «утрата доверия» наблюдается тенденция к ее детализации. Первоначально факт утраты доверия у Президента Российской Федерации заключался лишь в двух случаях:

- 1) наличие коррупционной составляющей в деятельности губернатора;
- 2) наличие конфликта интересов.

Однако в 2013 году был добавлен еще один пункт, связанный с наличием у российских губернаторов капиталов, находящихся на счетах или на хранении в иностранных банках – Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц 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». Также к этому условию был приравнен факт использования иностранного капитала в период, когда гражданин зарегистрировался кандидатом на должность главы региона, т. е. в период предвыборной кампании.

Особенности регламентации коррупционного основания ответственности губернаторов

По нашему мнению, коррупционное основание в рассматриваемом случае сформулировано в законе не вполне понятно. С одной стороны, наличие подобного факта в профессиональной деятельности регионального лидера обязывает правоохранительные органы немедленно отреагировать установленным в законе образом. В частности, возбудить уголовное дело, осуществлять его уголовное преследование в установленном законом порядке. С другой стороны, обращает на себя внимание то обстоятельство, что для выражения Президентом России своего недоверия губернатору не требуется наличие судебного приговора, вступившего в законную силу. Это означает, что факт наличия или отсутствия коррупции в деятельности главы региона не нуждается в специальной юридической оценке.

Практика показывает, что данные факты официально могут стать известны Президенту Российской Федерации из сообщений в средствах массовой информации, из обращений и жалоб граждан, оценок и мнений других политиков и т. п. Для применения «коррупционного основания» политической ответственности губернатора значение имеют не доказанные в суде факты коррупции, а исключительно усмотрение самого Президента России о возможных подозрениях в этом регионального лидера.

Примечательно, что законом предусмотрено отдельное основание для смещения губернатора с должности в связи с обвинительным приговором суда (подпункт «ж» пункта 1 ст. 19 ФЗ № 184-ФЗ). При этом поводом для реализации такого основания может послужить любое преступление, совершенное региональным лидером, даже если оно не связано с его профессиональной деятельностью и не носит тяжкий характер.

Однако совмещение этих двух оснований при применении политической ответственности к российским губернаторам в современной истории не наблюдается. Как правило, федеральная власть не дожидается завершения процесса по привлечению главы региона к уголовной ответственности. Более того, иногда на федеральном уровне вообще не ставится

вопрос о самой возможности возбуждения уголовного дела в отношении действующего регионального лидера.

Например, в 2005 году был лишен властных полномочий губернатор Корякского автономного округа Владимир Логинов. Это была первая отставка регионального лидера по введенному на тот момент новому основанию – утрата доверия Президента. Официально причиной принятия такого решения В.В. Путин назвал неблагоприятную ситуацию с тепло-снабжением в регионе. При этом была установлена прямая связь с ненадлежащим исполнением Логиновым своих профессиональных обязанностей. Однако, несмотря на противостояние губернатора с региональным парламентом, последний не дал развитие процессу по лишению Логинова властных полномочий.

Отставке губернатора предшествовали уголовные дела, возбужденные в отношении людей, так или иначе связанных с главой Корякского автономного округа. В частности, исполняющий обязанности вице-губернатора по экономике и инвестициям Михаил Соколовский был обвинен в превышении полномочий при выборе поставщика топлива, предназначенного для округа. Коррупционная составляющая касалась 54 млн. рублей недополученных материалов для региональных электростанций [Агентство политических новостей, www]. По первому приговору Соколовский получил полтора года лишения свободы, однако вскоре такое судебное решение было отменено, а по итогам нового рассмотрения наказание вице-губернатору увеличилось до трех лет. В средствах массовой информации активно муссировались слухи о возможном уголовном преследовании и самого Логинова. Однако ни на момент его отставки Президентом, ни после принятия такого решения никаких дел возбуждено не было.

Аналогичным образом произошла отставка мэра г. Москвы¹ Юрия Лужкова в 2010 году. Она была произведена Президентом России Дмитрием Медведевым в связи с утратой доверия после активизации в средствах массовой информации критики коррупционной деятельности Лужкова, связанной в том числе с бизнесом его супруги. При этом никаких уголовных дел в отношении бывшего мэра Москвы возбуждено не было. На момент принятия Президентом решения об отставке Лужкова об инициировании уголовного преследования также речи не велось.

Следовательно, можно сделать вывод, что выраженное в решении главы российского государства недоверие выступает своеобразной формой признания факта коррупции в деятельности губернатора на фоне отсутствия уголовных дел. Получается, что такое признание не сопровождается правовыми основаниями, ведь коррупция по российскому законодательству является уголовно-наказуемым деянием, а уголовная ответственность строится на принципе неотвратимости наказания. Однако при отставке губернатора по «коррупционному основанию» в России возможен некий «иммунитет» от уголовного преследования.

¹ Данная должность является государственной, потому что мэр Москвы считается по российскому законодательству главой региона, а не муниципального образования.

Более того, Президент Российской Федерации не обязан юридически обосновывать принятое им решение об отставке губернатора. Это позволяет судить об истинных причинах применения данной меры политической ответственности. Если следовать прямой логике закона, то принятие Президентом решения о прекращении губернаторских полномочий автоматически приравнивается к наличию факта коррупции в деятельности руководителя региона. Исходя из этого, мы полагаем, что принудительное прекращение Президентом РФ властных полномочий губернатора при выявлении в отношении него коррупционных фактов необходимо рассматривать как меру политической, а не юридической ответственности. Напротив, если глава региона в последующем будет подвергнут уголовному преследованию за коррупционные действия, его стоит рассматривать как субъекта уголовной (юридической) ответственности. В связи с этим стоит привести пример отставки в марте 2014 года губернатора Новосибирской области Василия Юрченко. На момент принятия Президентом Владимиром Путиным решения о прекращении его полномочий в средствах массовой информации и в политических кругах Новосибирской области определялись разные версии о причинах отставки. Например, отдельные журналисты привязывали данное решение к тому факту, что губернатор Юрченко в декабре 2013 года уволил родственника Президента Российской Федерации с должности своего советника [NEWSru, www]. По версии другого издания причиной отставки стал низкий рейтинг губернатора Новосибирской области в межрегиональном сравнении [Известия, www]. В январе 2014 года Юрченко был обвинен в средствах массовой информации в курировании коррупционных схем [Сибкрай, www]. Уже после отставки, 16 мая 2014 года на бывшего губернатора было заведено уголовное дело по факту халатности, однако на следующий день, 17 мая, областная прокуратура признала факт возбуждения уголовного дела незаконным по причине недостаточности оснований [Коммерсантъ, www]. В 2015 году Юрченко вновь стал фигурантом уголовных дел, связанных с превышением им полномочий в период губернаторства. В настоящее время судебный процесс, в котором фигурируют факты многомиллионных хищений, не завершился.

Напротив, в 2006 году Президент Российской Федерации В.В. Путин прекратил полномочия губернатора Ненецкого автономного округа Алексея Барина после возбуждения уголовного дела по факту мошенничества в особо крупных размерах и заключения губернатора под стражу на время предварительного следствия. Примечательно, что бывший губернатор Барин был оправдан судом практически по всем пунктам обвинения, кроме одного эпизода, за который он получил условный трехгодичный срок лишения свободы. Губернатор Амурской области Леонид Коротков подвергся политической ответственности в 2007 году после возбуждения в отношении него уголовного дела по факту превышения должностных полномочий, однако впоследствии суд не признал вину Короткова в инкриминируемых ему деяниях. В 2015 году к губернатору Сахалинской области Александру Хорошавину и главе Республики Коми Вячеславу Гайзеру Президентом В. Путиным меры политической ответственности были применены после возбуждения в отношении них ряда уголовных дел и на том же основании – утрата доверия.

Российское законодательство позволяет Президенту страны выражать свое недоверие губернатору не только по «коррупционному основанию», но и при наличии неурегулированного «конфликта интересов» в соответствии с подпунктом «г» пункта 1 ст. 19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В связи с этим стоит отметить определенное логическое противоречие законодательных формулировок. С одной стороны, коррупционный факт служит основанием для формирования у главы государства недоверия к губернатору. Но данное обстоятельство может не иметь юридического содержания. Тем самым для признания коррупционной составляющей в деятельности регионального лидера достаточно мнения самого Президента России, даже если оно основано на косвенных данных. С другой стороны, конфликт интересов сопряжен с коррупционной деятельностью и облекается в строгие правовые рамки. Формулировка в Федеральном законе № 189-ФЗ сопровождается отсылкой к специальному законодательству – Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В частности, речь идет о понятии «конфликт интересов» и вытекающих из него обязанностей определенных категорий лиц, в том числе губернаторов, предупреждать и разрешать подобные ситуации. Определяющим в этой категории является личная заинтересованность представителя государственной власти извлекать доходы или получать иные материальные блага в процессе и при помощи осуществления своей непосредственной деятельности. Отсюда следует, что реализация «конфликта интересов» всегда сопряжена с фактом коррупции.

Российские губернаторы, являясь главами исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, обязаны не допускать возникновения и развития конфликта интересов среди подчиненных им должностных лиц и государственных служащих. Однако в этом основании прослеживается искусственное расширение объекта политической ответственности. Глава региона отвечает за все случаи конфликта интересов, возникающие в деятельности подчиненных ему лиц. Это довольно большой штат чиновников. Поэтому обычно контроль над данным вопросом осуществляют специальные подразделения, созданные при губернаторе. Формально любой факт «конфликта интересов» может стать поводом для ответственности регионального лидера. Однако мелкие случаи, о которых губернатор может даже не догадываться, федеральную власть никогда не интересовали. Что же касается масштабных коррупционных схем, которые существуют при молчаливом попустительстве главы региона, то они могут использоваться как основание политической ответственности последнего.

Этот вывод подтверждается примерами из российской политической практики. Так, отставка губернатора Брянской области Николая Денина в сентябре 2014 года многими исследователями расценивается как результат наличия конфликта интересов. Тревожные для Денина события начались по итогам специального доклада «Объединенного народного фронта», сделанного для Президента Российской Федерации. В нем указывалось

на связь губернатора с региональными криминальными кругами. В частности, еще в должности депутата Государственной Думы Денин имел связь с преступной группировкой на предмет предоставления должностей на областном и местном уровне [Московский Комсомолец, [www](#)]. Также скандал сопровождал личность губернатора в связи с незаконным финансированием за счет бюджетных средств бизнес-объектов, принадлежащих членам семьи Денина. Таким образом, личная заинтересованность губернатора Брянской области в данном конфликте интересов стала поводом для утраты доверия Президента. Последовавшее за отставкой Николая Денина уголовное преследование закончилось в ноябре 2015 года обвинительным приговором. За злоупотребление должностными полномочиями экс-губернатору было назначено наказание в виде лишения свободы на четырехгодичный срок [Российская газета, [www](#)].

Заключение

Таким образом, основанием политической ответственности, как правило, выступает совершённое губернатором нарушение политических или правовых норм. В Федеральном законе № 184-ФЗ применение такого основания, как «утрата доверия», сопряжено с обязательным установлением одного из двух обстоятельств: либо губернатор заподозрен в коррупционной деятельности, либо допущен конфликт интересов в подчиняющейся ему системе органов исполнительной власти. Оба указанных основания являются фактами нарушения правовых норм. На современном этапе (2012-2016 гг.) политическая ответственность губернаторов может сопровождаться их уголовной ответственностью либо предоставлением им своеобразного «иммунитета» от уголовного преследования. При этом не используются на практике такие способы отставки региональных лидеров, как выражение недоверия со стороны парламента субъекта федерации и отзыв избирателями. Однако регулярно в средствах массовой информации проскальзывают сведения о желании региональных депутатов или группы граждан инициировать отставку руководителя субъекта федерации по политическим основаниям.

Библиография

1. Агентство политических новостей. URL: http://www.apn-nn.ru/pub_s/226.html
2. Вихляева А.А., Наумкина В.В. Политическая и юридическая (конституционная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Современное право. 2011. № 6. С. 39-41.
3. Евлаев А.Н. Социально-политическая ответственность бизнеса в механизме государственно-частного партнерства // Власть. 2010. № 7. С. 93-97.
4. Известия: электронный портал газеты. URL: <http://izvestia.ru/news/564600>

5. Ишеков К.А. О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Власть. 2009. № 12. С. 85-88.
6. Коммерсантъ: электронный сайт газеты. URL: <http://kommersant.ru/doc/2473597>
7. Митусова Ю.А. Политическая и юридическая ответственность в конституционном праве Дании // Власть. 2008. № 11. С. 117-120.
8. Московский Комсомолец: электронный сайт газеты. URL: <http://www.mk.ru/politics/2014/09/09/prichinoy-otstavki-gubernatora-bryanskoy-oblasti-stal-konflikt-interesov.html>
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц 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»: федер. закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ: принят Гос. Думой 24.04.2013: одобрен Советом Федерации 27.04.2013// Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2329.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ: принят Гос. Думой 22.09.1999 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
11. Российская газета: электронный портал. URL: <http://www.rg.ru/2015/11/19/reg-cfo/deninations.html>
12. Сибкрай: электронный новостной портал. URL: <http://sibkrai.ru/news/1/858164/>
13. NEWSru: электронный новостной портал. URL: <http://www.newsru.com/russia/18mar2014/novosib.html>

The corruption basis of amenability of the senior government officials of the constituents in the Russian Federation

Ruslan F. Garipov

PhD in Law, Associate Professor,

Department of politology,

Kazan (Volga region) Federal University,

420008, 18 Кремлевская st., Kazan', Republic of Tatarstan, Russian Federation;

e-mail: ruslanweb@bk.ru

Rafael' R. Akbashev

PhD in Law, Associate Professor,
Department of theory of state and law,
Institute of Social and Humanitarian Knowledge,
420044, 16 Kavi Nadzhmi st., Kazan', Republic of Tatarstan, Russian Federation;
e-mail: rafaelakbashev@mail.ru

Abstract

The article analyzes the liability of governors for corruption and conflict of interests and the peculiarities of regulation of these grounds in Russian legislation. The authors correlate the provisions of the law with the examples from law enforcement practice in the aspect of interpretations of the concept of loss of confidence, which is a way of bringing governors to justice. Special attention is paid to the relationship between the legal and political responsibility in contemporary legislation. As a result, the authors state that at the present stage, the political responsibility of the governors may be accompanied by bringing them to criminal liability or to grant them political immunity from prosecution. Thus, the basis of political responsibility, as a rule, is violation of political or legal norms committed by the governor. The use of such grounds, as loss of confidence, is associated with the mandatory establishment of one of two circumstances: either the governor is suspected of corruption, or a conflict of interest on any of its subordinate system of executive authorities is admitted in the Federal Law No. 184-FZ, While in practice, such methods for the resignation of regional leaders, as an expression of confidence from the Parliament of the Federation and opinion of the voters, are not used.

For citation

Garipov R.F., Akbashev R.R. (2017) Korrupsionnoe osnovanie otvetstvennosti vysshikh dolzhnostnykh lits sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [The corruption basis of amenability of the senior government officials of the constituents in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (4A), pp. 257-267.

Keywords

Constitutional-legal responsibility, political responsibility, the highest official of the subject of federation, governor.

References

1. *Agentstvo politicheskikh novostei* [Agency of political news]. Available at: http://www.apn-nn.ru/pub_s/226.html [Accessed 18/04/2017].

2. Evlaev A.N. (2010) Sotsial'no-politicheskaya otvetstvennost' biznesa v mekhanizme gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Socio-political responsibility of business in the mechanism of public-private partnership]. *Vlast'* [Authority], 7, pp. 93-97.
3. Ishekov K.A. (2009) O konstitutsionno-pravovoi i politicheskoi otvetstvennosti organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On the constitutional and legal and political responsibility of public authorities of the subjects of the Russian Federation]. *Vlast'* [Authority], 12, pp. 85-88.
4. *Izvestiya: elektronnyi portal gazety* [Izvestia: electronic portal of the newspaper]. Available at: <http://izvestia.ru/news/564600> [Accessed 16/04/2017].
5. *Kommersant": elektronnyi sait gazety* [Kommersant: electronic site of the newspaper]. Available at: <http://kommersant.ru/doc/2473597> [Accessed 18/04/2017].
6. Mitusova Yu.A. (2008) Politicheskaya i yuridicheskaya otvetstvennost' v konstitutsionnom prave Danii [Political and legal responsibility in the constitutional law of Denmark]. *Vlast'* [Authority], 11, pp. 117-120.
7. *Moskovskii Komsomolets: elektronnyi sait gazety* [Moskovsky Komsomolets: electronic portal of the newspaper]. Available at: <http://www.mk.ru/politics/2014/09/09/prichinoy-otstavki-gubernatora-bryanskoy-oblasti-stal-konflikt-interesov.html> [Accessed 12/04/2017].
8. *NEWSru: elektronnyi novostnoi portal* [NEWSru: electronic news portal]. Available at: <http://www.newsru.com/russia/18mar2014/novosib.html> Files of the electronic news portal NEWSru [Accessed 07/04/2017].
9. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona "O zaprete otdel'nym kategoriyam lits otkryvat' i imet' scheta (vklady), khranit' nalichnye denezhnye sredstva i tsennosti v inostrannykh bankakh, raspolozhennykh za predelami territorii Rossiiskoi Federatsii, vladet' i (ili) pol'zovat'sya inostrannymi finansovymi instrumentami": feder. zakon ot 07.05.2013 № 102-FZ: prinyat Gos. Dumoi 24.04.2013: odobr. Sovetom Federatsii 27.04.2013 [On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with adoption of the Federal Law "On banning certain categories of persons to open and have accounts (deposits), store cash and values in foreign banks located outside the territory of the Russian Federation, own and (or) to use foreign financial instruments": Federal Law of the Russian Federation No. 102-FZ of May 07, 2013] (2013). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 2329)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 2329)], 19.
10. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ: prinyat Gos. Dumoi 22.09.1999 [On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state authorities of the subjects of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 184-FZ of October 06, 1999] (1999). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 5005)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 5005)], 42.

11. *Rossiiskaya gazeta: elektronnyi portal* [Rossiyskaya Gazeta: electronic portal]. Available at: <http://www.rg.ru/2015/11/19/reg-cfo/denin-anons.html> [Accessed 16/04/2017].
12. *Sibkrai: elektronnyi novostnoi portal* [Sibkrai: electronic news portal]. Available at L: <http://sibkrai.ru/news/1/858164/> [Accessed 14/04/2017].
13. Vikhlyaeva A.A., Naumkina V.V. (2011) Politicheskaya i yuridicheskaya (konstitutsionnaya) otvetstvennost' organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Political and legal (constitutional) responsibility of public authorities of the subjects of the Russian Federation]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 6, pp. 39-41.