

УДК 342.55

Политическая и конституционно-правовая ответственность заместителя главы субъекта Российской Федерации: проблемы соотношения и квалификации

Морозов Сергей Эдуардович

Аспирант,
Нижегородский институт управления – филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
603950, Российская Федерация, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46;
e-mail: morozov@nobl.ru

Аннотация

В статье исследуются особенности политической и конституционно-правовой ответственности заместителя главы субъекта Российской Федерации. Применительно к сфере внутренней политики раскрываются функции и особенности деятельности заместителя главы субъекта Российской Федерации. Особое внимание уделяется вопросу соотношения политической и конституционно-правовой ответственности. Изучаются основания применения и специфика квалификации политической и конституционно-правовой ответственности заместителя главы субъекта Российской Федерации. Анализируются существующие правовые механизмы привлечения к ответственности и выявляются пробелы в правовом регулировании. Делаются рекомендации по совершенствованию мер политической и конституционно-правовой ответственности заместителя главы субъекта Российской Федерации, направленные на повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Морозов С.Э. Политическая и конституционно-правовая ответственность заместителя главы субъекта Российской Федерации: проблемы соотношения и квалификации // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 1А. С. 95-102.

Ключевые слова

Заместитель главы субъекта Российской Федерации, политическая ответственность, конституционно-правовая ответственность, органы государственной власти, правовой институт, публичная власть.

Введение

В настоящее время с учетом сложных экономико-социальных условий стоит задача по созданию сильной системы управления в субъектах России, для реализации которой требуется формирования новой команды вице-губернаторов по внутренней политике, работающих по единым управленческим принципам. Изложенное актуализирует проблему подбора профессиональных кадров на рассматриваемую должность, а также, по нашему мнению, затрагивает вопрос, касающийся политической и конституционно-правовой ответственности публичных должностных лиц, а именно, - профильных заместителей глав регионов. Дискуссионность данной темы обусловлена в том числе сложностью разграничения обозначенных видов ответственности.

Сложность положения заместителей по региональной политике заключается в том, что фактически находятся в двойном подчинении – у главы субъекта, входящего в состав России, и у Администрации Президента РФ. Как известно, институт кураторов внутренней политики в административно-территориальных единицах России является одним из важнейших рычагов для централизации власти в стране. В 2012 году названные «профильные» заместители фактически стали частью структуры управления Президента РФ по внутренней политике, приобрели статус его полномочных представителей на местах. При обучении данных должностных лиц давались такие установки, как максимальная открытость, скромность, искренность, контроль.

Основное содержание

На заместителей по региональной политике было возложено решение вопросов, касающихся межнациональных отношений, а также контроль за предвыборными процессами. Именно со вторым из обозначенных направлений деятельности зачастую возникают проблемы.

Сложным в деятельности, реализуемой заместителями по региональной политике можно считать не только время предвыборной агитации и самих выборов, но также и «межвыборный» период, поскольку на него возлагается обязанность по обеспечению баланса сил между влиятельными группами, осуществлению превенции открытых конфликтов. Так, например, в преддверии выборов Президента Российской Федерации в 2024 году руководством Свердловской области во главе с вице-губернатором данного субъекта России О.Л. Чемезовым был взят на контроль опасный муниципальный конфликт в Среднеуральске, возникший между мэром указанного города и одним из крупных влиятельных бизнесменов [Вице-губернатор Чемезов рассудил конфликт в Среднеуральске перед выборами, [www...](#)].

Конечно же, совершенно особую миссию выполняют заместители по внутренней политике при проведении избирательных кампаний различного уровня. Здесь важно не нарушить тонкую грань – соблюсти все нормы, предусмотренные действующим законодательством, при сборе средств, предназначенных для формирования избирательных фондов. Очевидно, что с этим справиться могут далеко не все заместители высших должностных лиц, чем и объясняется большое количество коррупционных дел, о которых мы говорили ранее в рамках рассмотрения проблем уголовно-правового характера.

Вице-губернаторы по внутренней политике – это особое институциональное образование. На наш взгляд, учитывая детальное изучение института заместителей высшего должностного в рамках настоящего исследования, который является более масштабным, институт вице-губернаторов по внутренней политике следует рассматривать в качестве его подинститута.

Необходимо согласиться с тем, что заместители высшего должностного лица субъекта РФ по внутренней политике занимают одну из ключевых позиций в региональной управленческой иерархии наряду с главой региона и председателем законодательного органа власти. При этом, если учесть результаты проведенного в шестидесяти шести субъектах РФ Институтом ситуационного анализа и новых технологий исследования «Самые влиятельные люди России – 2003», то заместители высших должностных лиц административно-территориальных единиц в большинстве регионов занимали более высокое положение, чем руководители законодательных органов власти. Иными словами, вице-губернаторы являются очень важной политической фигурой, что, несомненно, не может существенным образом не отражаться на правовом статусе данной категории публичных должностных лиц.

С учетом очень объемного функционального комплекса, закрепленного за вице-губернаторами по внутренней политике, полноценная реализация которого требует не только высочайшей степени профессионализма, глубоких разносторонних знаний и многолетнего опыта, но также определенных личностных качеств, можно говорить о возможных проблемах с подбором соответствующих кадров.

Как известно, ответственность за проведение избирательных кампаний в российских регионах несут заместители глав регионов по внутренней политике, а не высшие должностные лица субъекта РФ. Еще в 2019 году Администрацией Президента РФ для вице-губернаторов по внутренней политике была разработана специальная система ключевых показателей эффективности (KPI), включая отдельный KPI по выборам, расчет которого производится на основании результата, полученного кандидатом от власти, легитимностью проведения выборов и уровнем явки избирателей. Качество осуществляемой заместителями высших должностных лиц по региональной политике стала оцениваться с учетом доверия Президента России к главе субъекта РФ и индекса оказанной губернатору населением поддержки [Работу замгубернаторов по внутренней политике Кремль будет оценивать по новым критериям, www...].

Если принять во внимание тот факт, что прошедшие в 2021 году избирательные кампании действительно повлекли за собой увольнение заместителей высших должностных лиц сразу в нескольких субъектах России [В регионах увольняют вице-губернаторов из-за выборов в Госдуму, www...], полагаем, это должно рассматриваться как применение мер политической ответственности.

Политическую ответственность не следует смешивать с реальными мерами юридической ответственности, в том числе за совершенное правонарушение. В рамках рассмотрения особенностей правовых пределов, установленных в отношении заместителей высшего должностного лица субъекта РФ, по-прежнему актуальными остаются совершаемые публичными должностными лицами противоправные общественно опасные деяния, посягающие на авторитет государственной власти и законные интересы службы. В настоящее время, равно как и на протяжении многолетней истории становления и развития отечественного аппарата управления труднопреодолимыми являются коррупциогенные факторы.

Не вызывает сомнений то обстоятельство, что публичные должностные лица, особенно те, которые находятся в высшем эшелоне власти, занимая должности высокого ранга, попадают в категорию с повышенной степенью риска совершения противоправных деяний коррупционной направленности. Данный факт обуславливает пристальное внимание российского законодателя к таким элементам правового статуса обозначенных субъектов, как запреты, ограничения и ответственность. Иными словами, актуализируются меры в рамках целенаправленной политики России по противодействию коррупции, которая, в свою очередь, тесным образом связана в том

числе и с модернизацией механизма, противостоящего злоупотреблениям и превышениям должностными полномочиями в государственных структурах, совершаемых специальным субъектом.

Безусловно, все чиновники, совершающие общественно опасные противоправные преступные деяния, наносят колоссальный вред публичным интересам, что непосредственным образом негативно отражается на качестве жизни граждан, существенно снижая его уровень. При этом, в российском законодательстве не сформировалось единообразной практики по избранию меры пресечения в отношении подозреваемого лица на так называемой досудебной стадии уголовного процесса.

В связи с данным обстоятельством процедура избрания и назначения меры пресечения для подозреваемого должна быть максимально понятной и прозрачной. Возможно, целесообразно будет установить прямую зависимость такой меры от суммы нанесенного бюджету субъекта России ущерба, а также от того, есть лица, являющегося фигурантом уголовного дела возможность оказать влияние на ход расследования в случае его нахождения на свободе. То же самое можно сказать и по поводу назначения наказания: в некоторых случаях «особые заслуги и достижения», возможность оказания влияния на суд за счет наличия соответствующих полномочий способствуют вынесению более мягкого вердикта несмотря на причинение существенного ущерба.

Нельзя не отметить, что более распространенной является ситуация, когда при возникновении очередного коррупционного скандала, касающегося должностных лиц субъектов, занимающих высокие посты, виновными оказываются заместители глав регионов. При этом, видится сложно осуществимой разработка и дальнейшая реализация многоступенчатых преступных схем таким образом, чтобы высшее должностное лицо того или иного субъекта оставалось в полном неведении.

В том случае, даже если глава региона оказалось неосведомленной о разовых или систематически осуществляемых противоправных действиях находящимися у него в подчинении заместителями, поскольку предполагается, что именно через вице-губернаторов проходят все крупные бюджетные потоки, тогда как первые лица административно-территориальных единиц России в большей мере выступают в качестве политических фигур [Замы по коррупции. Почему вице-губернаторы часто «попадают под раздачу»?], можно было бы ставить вопрос о соответствии занимаемой им должности. Иными словами, следует говорить о серьезной зависимости заместителей высших должностных лиц.

Политическая ответственность по своей сути является результатом политической деятельности руководителя. Отсутствуют четкие основания ответственности, поскольку рассматриваемый вид ответственности выступает как «лежащее вне области права принуждение, применение которого в большинстве случаев связано с несовпадением политических взглядов в отношении реализуемой государственной политики» [Боголейко, 2011, с.198]. Так, в качестве примера такой ответственности называют отставку или уход из власти по собственному желанию «из-за несоответствия политических взглядов и убеждений, несогласия с официально утвержденный курсом вышестоящих политических субъектов» [Шуваев, 2017, с.85].

В отличие от политической ответственности, конституционно-правовая ответственность имеет все признаки и свойства юридической ответственности.

Конституционно-правовая ответственность – это вид ответственности за ненадлежащее осуществление должностными лицами и органами публичной власти своих полномочий

[Авдеенкова, 2003, с. 30]. В настоящее время существует несколько точек зрения, касающихся вопроса соотношения политической и конституционно-правовой ответственности.

Согласно одному из подходов конституционно-правовая ответственность является комплексной, относится к категории социальной, поскольку совмещает в себе юридическую, моральную и политическую ответственность [Боброва, Зражевская, 1985, с. 84]. Некоторые авторы рассматривают конституционно-правовую ответственность как часть политической, считают ее разновидностью последней [Виатр, 1996, с. 12-15]. Мы разделяем мнение ученых, в соответствии с которым конституционно-правовая ответственность является самостоятельным отраслевым видом юридической ответственности с присущими ей структурой, характерными признаками, специфическими чертами [Кондрашев, 2011, с. 12-14].

Следует также согласиться с тем, что конституционно-правовая ответственность обладает ярко выраженной политической окраской, в связи с чем необходимо не допускать необоснованного расширения ее границ и разграничивать меры конституционно-правовой и политической ответственности [Виноградов, 2005, с. 10-11]. Как известно, главным критерием подобного разграничения выступают основания ответственности. Видится интересным, что Ж.И. Овсепяном в качестве основания наступления политической ответственности был предложен такой параметр, как «конституционная неадекватность, означающая несоответствие субъекта принадлежащему ему конституционному статусу» [Овсепян, 2001, с. 9-10].

Полагаем, что указанный критерий, непосредственно относящийся к оценке такой категории, как правовой статус рациональнее было бы использовать в рамках конституционно-правовой ответственности, а именно, - ее позитивного аспекта («позитивной» конституционной ответственности). Позитивный аспект конституционно-правовой ответственности характерен для ограниченного круга «специальных субъектов», которые осуществляют от имени государства публичные функции и в связи с этим наделяются совокупностью определенных конституционных обязанностей. С позиции правового регулирования «позитивная» конституционная ответственность лиц, которые обладают особым конституционно-правовым статусом ввиду осуществления ими полномочий властного характера, выступает в качестве обязанности, социально-активного правомерного поведения [Тишанин, 2012, с. 7].

Политическая ответственность в отличие от конституционно-правовой не является юридической, которая наступает за нарушения положений конкретных нормативных правовых актов. В связи с данным обстоятельством, на наш взгляд, на сегодняшний день существует риск необоснованного использования мер политической ответственности применительно к публичным должностным лицам, а именно, - к заместителям высших должностных лиц субъектов, входящих в состав России. Так, известны случаи, когда заместителей глав регионов отстраняют от должности или же они «внезапно» без видимых на то причин увольняются по собственному желанию. Здесь, полагаем, можно снова обратить внимание на предоставленную высшему должностному лицу возможность увольнять заместителей без объяснения причин.

Следует отметить, что в литературе уделяется внимание вопросу конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица. Проблема заключается в недостаточной конкретизации на уровне действующего отечественного законодательства норм, регламентирующих признаки конституционного деликта, совершенного высшим должностным лицом субъекта РФ. Это приводит к тому, что субъекты правоприменения по своему усмотрению, в том числе с учетом политической обстановки могут принимать решения, касающиеся «конституционной адекватности» исполнения главой региона каких-либо полномочных обязанностей.

Заключение

Иными словами, ввиду отсутствия четких оснований наступления негативной конституционно-правовой ответственности существует риск неограниченного применения мер политической ответственности. Безусловно, отставки должностных лиц из политических соображений имеют место на практике. Тем не менее, по нашему мнению, устранение заместителей высших должностных лиц от занимаемой должности без установленных в законе четких правовых оснований порождает возможность произвольного использования данного властного правомочия, включая, например, фактор личного неприязненного отношения.

Изложенное позволяет устанавливать соответствующие юридические и внеюридические меры правового воздействия на заместителей глав субъекта Российской Федерации. Верная квалификация вида ответственности с адекватными мерами правового воздействия, являющаяся гарантией законности и устойчивости всей политической системы современной России.

Библиография

1. Вице-губернатор Чemezov рассудил конфликт в Среднеуральске перед выборами [Электронный ресурс]. URL: <https://ura.news/news/1052737835> (дата обращения: 06.04.2024).
2. Работу замгубернаторов по внутренней политике Кремль будет оценивать по новым критериям [Электронный ресурс]. URL: <http://club-rf.ru/news/52867> (дата обращения: 12.04.2024).
3. В регионах увольняют вице-губернаторов из-за выборов в Госдуму [Электронный ресурс]. URL: <https://software-expert.ru/2021/10/26/v-regionah-yvolniaut-vice-gybematorov-iz-za-vyborov-v-gosdymu/> (дата обращения: 12.04.2024).
4. Замы по коррупции. Почему вице-губернаторы часто «попадают под раздачу»? | Коррупция | Деньги | Аргументы и Факты [Электронный ресурс]. URL: https://aif.ru/money/corruption/zamy_po_korruptcii_pochemu_vice-gubernatory_chasto_popadayut_pod_razdachu (дата обращения: 10.04.2024).
5. Боголейко А.М. Соотношение конституционно-правовой и политической ответственности // Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь: сборник статей / Белорусский государственный университет. Минск: Право и экономика, 2011. 304 с.
6. Шуваев К.В. Конституционно-правовая или политическая ответственность? // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146). С. 84-87.
7. Авдеенкова М.П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации: дис. ... канд. юрид. наук. / Авдеенкова, Мария Павловна, специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. М., 2003., 200 с.
8. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты): монография / Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. 153 с.
9. Виатр Ежи Дж. Конституционная ответственность в Польше после 1989 года // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1996. № 2. С. 12-15.
10. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / Кондрашев, Андрей Александрович, специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. М., 2011. 56 с.
11. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / Виноградов, Вадим Александрович, специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. М., 2005. 45 с.
12. Овсепян Ж. И. Критерии конституционной ответственности // Северо-кавказский вестник. 2001. № 4. С. 3-30.
13. Тишанин Д.Е. Конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Тишанин, Даниил Евгеньевич, специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. Челябинск, 2012. 25 с.
14. Евгений Глаголев прокомментировал свое отстранение от должности - МК Белгород [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mk-belgorod.ru/politics/2021/06/07/evgeniy-glagolev-prokommentiroval-svoe-otstranenie-ot-dolzhnosti.html> (дата обращения: 10.04.2024).

Political and Constitutional-Legal Responsibility of Deputy Heads of Russian Federation Subjects: Issues of Correlation and Qualification

Sergei E. Morozov

PhD Student,
Nizhny Novgorod Institute of Management –
Branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
603950, 46 Gagarin Ave., Nizhny Novgorod, Russian Federation;
e-mail: morozov@nobl.ru

Abstract

The article examines the features of political and constitutional-legal responsibility of deputy heads of constituent entities of the Russian Federation. The study reveals the functions and specific activities of deputy heads in the sphere of domestic policy. Particular attention is paid to the correlation between political and constitutional-legal responsibility. The research investigates the grounds for applying and qualifying political and constitutional-legal responsibility for deputy heads of Russian regions. The author analyzes existing legal mechanisms of accountability and identifies gaps in legal regulation. The article provides recommendations for improving measures of political and constitutional-legal responsibility aimed at enhancing the effectiveness of regional government bodies.

For citation

Morozov S.E. (2025) Politicheskaya i konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' zamestitelya glavy sub"ekta Rossiyskoy Federatsii: problemy sootnosheniya i kvalifikatsii [Political and Constitutional-Legal Responsibility of Deputy Heads of Russian Federation Subjects: Issues of Correlation and Qualification]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (1A), pp. 95-102.

Keywords

Deputy head of Russian region, Political responsibility, Constitutional-legal responsibility, Government bodies, Legal institution, Public authority.

References

1. Vitse-gubernator Chemezov rassudil konflikt v Sredneuralske pered vyborami [Elektronnyy resurs]. URL: <https://ura.news/news/1052737835> (data obrashcheniya: 06.04.2024).
2. Rabotu zamgubernatorov po vnutrenney politike Kreml budet otsenivat po novymkriteriyam [Elektronnyy resurs]. URL: <http://club-rf.ru/news/52867> (data obrashcheniya: 12.04.2024).
3. V regionakh uvolnyayut vitse-gubernatorov iz-za vyborov v Gosdumu [Elektronnyy resurs]. URL: <https://software-expert.ru/2021/10/26/v-regionah-yvolniaut-vice-gybematorov-iz-za-vyborov-v-gosdymy/> (data obrashcheniya: 12.04.2024).
4. Zamy po korruptsii. Pochemu vitse-gubernatory chasto «popadayut pod razdachu»? | Korruptsiya | Dengi | Argumenty i Fakty [Elektronnyy resurs]. URL: https://aif.ru/money/corruption/zamy_po_korruptcii_pochemu_vitse-gubernatory_chasto_popadayut_pod_razdachu (data obrashcheniya: 10.04.2024).
5. Bogoleyko A.M. Sootnosheniye konstitutsionno-pravovoy i politicheskoy otvetstvennosti // Teoretiko-metodologicheskiye i konstitutsionnyye osnovy razvitiya sistemy prava Respubliki Belarus: sbornik statey / Belorusskiy

-
- gosudarstvennyy universitet. Minsk: Pravo i ekonomika. 2011. 304 s.
6. Shuvayev K.V. Konstitutsionno-pravovaya ili politicheskaya otvetstvennost? // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2017. № 2 (146). S. 84-87.
 7. Avdeyenkova M.P. Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost v Rossii: problemy stanovleniya i realizatsii: dis. ... kand. jurid. nauk. / Avdeyenkova. Mariya Pavlovna. spetsialnost 12.00.02 – konstitutsionnoye pravo; munitsipalnoye pravo. M., 2003.. 200 s.
 8. Bobrova N.A., Zrazhevskaya T.D. Otvetstvennost v sisteme garantiy konstitutsionnykh norm (gosudarstvenno-pravovyye aspekty): monografiya / N.A. Bobrova, T.D. Zrazhevskaya. Voronezh: Izd-vo Voronezh. un-ta. 1985. 153 s.
 9. Viatr Ezhi Dzh. Konstitutsionnaya otvetstvennost v Polshe posle 1989 goda // Konstitutsionnoye pravo: Vostochnoeyevropeyskoye obozreniye. 1996. № 2. S. 12-15.
 10. Kondrashev A.A. Teoriya konstitutsionno-pravovoy otvetstvennosti v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. / Kondrashev. Andrey Aleksandrovich. spetsialnost 12.00.02 – konstitutsionnoye pravo; munitsipalnoye pravo. M., 2011. 56 s.
 11. Vinogradov V.A. Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost: sistemnoye issledovaniye: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. / Vinogradov. Vadim Aleksandrovich. spetsialnost 12.00.02 – konstitutsionnoye pravo; munitsipalnoye pravo. M., 2005. 45 s.
 12. Ovsepyan Zh. I. Kriterii konstitutsionnoy otvetstvennosti // Severo-kavkazskiy vestnik. 2001. № 4. S. 3-30.
 13. Tishanin D.E. Konstitutsionnaya otvetstvennost vysshego dolzhnostnogo litsa subyekta Rossiyskoy Federatsii: problemy teorii i praktiki: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. / Tishanin. Daniil Evgenyevich. spetsialnost 12.00.02 – konstitutsionnoye pravo; munitsipalnoye pravo. Chelyabinsk. 2012. 25 s.
 14. Evgeniy Glagolev prokomentiroval svoje odstraneniye ot dolzhnosti - MK Belgorod [Elektronnyy resurs]. URL: <https://www.mk-belgorod.ru/politics/2021/06/07/evgeniy-glagolev-prokomentiroval-svoe-otstranenie-ot-dolzhnosti.html> (data obrashcheniya: 10.04.2024).
-