

УДК 321.022

Меры политической ответственности губернаторов в Российской Федерации

Гарипов Руслан Фаритович

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

Аннотация

В данной работе рассмотрены особенности привлечения губернаторов к политической ответственности. Актуальность исследования связана с тем, что данный институт находится в Российской Федерации на этапе своего формирования. В связи с этим объектом исследования в статье стали формы политической ответственности и их реализация к отдельным российским губернаторам. В 2015 г. расширено основание, по которому губернатор может быть отправлен в отставку за ненадлежащее исполнение полномочий, делегированных ему со стороны федерального центра. Теперь это означает, что региональный лидер отвечает не только за свои непосредственные функции, но за выполнение специальных поручений из Москвы. Особое внимание автора уделено кейсам, которые характеризуют отдельные особенности привлечения губернаторов к политической ответственности.

Для цитирования в научных исследованиях

Гарипов Р.Ф. Меры политической ответственности губернаторов в Российской Федерации // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Том 6. № 5А. С. 18-25.

Ключевые слова

Конституционно-правовая ответственность, политическая ответственность, высшее должностное лицо субъекта РФ, губернатор, ответственность губернаторов, федеративные отношения.

Введение

Проблема политической ответственности всегда остро стояла в СССР и в постсоветской России. Неправильные решения и ошибки в политике не помешали лишить лидеров их властных полномочий. Сегодня значимость на региональном уровне представляют вопросы реализации политической ответственности всех субъектов власти, среди которых особое положение принадлежит губернаторам. В российской политике принято спрашивать о дефектах управления с конкретного человека, а не с обезличенного коллегиального органа. Поэтому происходит закономерное усиление ответственности губернаторов как на законодательном уровне, так и в политической практике, о чем свидетельствуют громкие отставки российских региональных лидеров в 2015-2016 гг.

В российской политической науке вопросы ответственности традиционно рассматриваются в юридической плоскости. Политическая ответственность представляет собой неоднозначное явление. В широком смысле она выражается в любых мерах неблагоприятного характера, налагаемых на властвующего субъекта [Yuengar, 1996; Palmer, 1995] вследствие его поведения, отклоняющегося от определенных требований [Dietzel, 2003; Jimenez, 1998; May, 1989]. В узком смысле политическая ответственность является реакцией государства и общества на совершение определенным представителем власти правонарушения, преследуемого по закону [Ишеков, 2009]. Автор считает, что широкий взгляд на политическую ответственность больше отвечает содержанию этого понятия.

Разграничение политической и юридической ответственности главы субъекта Российской Федерации

При решении вопроса о применении мер юридической ответственности вина является одним из определяющих условий. Если она отсутствует, то привлечение к ответственности считается незаконным. Политическая ответственность «наступает не только за виновные действия, но и за неумелость, опрометчивость, колебания и т. д.» [Евлаев, 2010, 95]. Если Президент РФ отправляет губернатора в отставку по политическим соображениям, то наличие вины губернатора не требуется. Глава региона «виноват» в событиях, происходящих на территории управляемого им субъекта РФ, если это так или иначе связано с его политической деятельностью. Как правило, решение об отставке губернатора не содержит указаний на причину, хотя она может быть общеизвестна или о ней открыто сообщают средства массовой информации.

Еще одним различием между политической и юридической ответственностью является несовпадение принципов, которыми руководствуется государство. Так, за одно правонарушение виновное лицо может быть привлечено к одному виду ответственности. В российском законодательстве запрещено привлекать к нескольким видам юридической ответственности за одно нарушение. Напротив, применение политической ответственности может не ограничиваться единичной мерой и чаще всего выражается в нескольких негативных санкциях. Например, при отстранении губернатора от занимаемой должности за коррупционную деятельность возможно также применение мер уголовной ответственности.

Необходимость в разграничении юридической и политической ответственности связана с тем, что юридическая ответственность не должна превращаться в инструмент политической борьбы. Ответственность, которая урегулирована правом, всегда одинакова для всех, а ее меры

должны налагаться на любого, кто виновен в совершении правонарушения. В политических отношениях всегда присутствует избирательность; к одинаковым случаям может быть разный подход, им может даваться различная оценка.

Губернатор отвечает не только за реализацию закрепленных за ним функций, но и за общую обстановку на территории региона, которым он управляет. Отсюда широкая трактовка оснований, при которых глава региона может быть отправлен в отставку Президентом РФ. Кроме того, добровольная отставка может скрывать за собой случаи привлечения губернатора к политической ответственности.

Основания и формы политической ответственности губернаторов

В качестве основания политической ответственности выступает нарушение порядка осуществления государственно-властных полномочий. Следует обратить внимание на то, что неблагоприятные последствия для губернатора могут наступить не только за нарушение правовых норм, но и за неисполнение либо ненадлежащее исполнение определенных политических предписаний. В качестве примера можно назвать отрешение губернатора от должности по причине утраты доверия Президента РФ или в связи с выражением недоверия со стороны парламента региона.

К субъективным формам политической ответственности губернаторов следует отнести:

- 1) решение Президента РФ;
- 2) решение регионального парламента о выражении недоверия руководителю субъекта РФ с последующим принятием решения Президентом страны;
- 3) решение высшего судебного органа субъекта РФ об установлении основания для отзыва, а также результаты голосования по отзыву губернатора, оформленные в соответствии с федеральным законодательством о порядке проведения референдума.

В политической науке выделяют формальный и неформальный уровни политической ответственности [Евлаев, 2010; Ишеков, 2009]. Как правило, реализация государственной политики сопровождается принятием определенных нормативно-правовых актов. В них может закрепляться ответственность, которая применима лишь к конкретным политическим акторам. Такой вид политической ответственности имеет формальный характер, поскольку и условия, и основания, и порядок применения зафиксированы в законе.

На практике отдельные меры политической ответственности не имеют закрепления в нормативных актах и применяются избирательно, по усмотрению более сильного властного субъекта (например, Президента РФ) по отношению к другим политическим игрокам (губернаторам, депутатам, партиям). При этом до конца непонятно, за нарушение каких правил возможно наступление такой ответственности. Санкции в адрес отдельных лиц приобретают неформальный характер, поскольку не имеют существенных правовых ограничений (запрет на участие в ведущих средствах массовой информации, запрет на публичные выступления, отказ в предоставлении помещений для встречи с избирателями, прекращение финансирования совместных программ и т. п.).

Наиболее распространены финансовые санкции. При сложившейся в Российской Федерации вертикали власти отдельные губернаторы могут потерять право участвовать в определенной федеральной программе, по которой региональному бюджету выделяется финансовая помощь. Если губернаторская команда не выполняет условий, поставленных Президентом или Правительством страны, то финансирование может быть приостановлено или

прекращено. При этом запланированные средства выдаются другому региону, руководство которого строго соблюдается политические правила.

Например, в 2014 г. из федеральной программы по газификации регионов были исключены 5 субъектов РФ – Ярославская, Тверская, Смоленская, Владимирская и Московская области. Причиной оказались большие долги отдельно взятых регионов за энергоснабжение, при этом основная ответственность была возложена на губернаторов. Некоторые из них открыто заявляли в средствах массовой информации, что могут отвечать лишь за задолженность тех предприятий и организаций, которые принадлежат бюджету области [Раичев, 2013, www].

Также при помощи исключения из государственных программ происходит лишение губернатора властных полномочий в определенной сфере. Особенно часто такая картина наблюдается по вопросам совместного ведения федерального центра и регионов. Например, в аграрном секторе, финансируемом за счет больших субсидий из федерального бюджета, полномочия губернатора легитимны ровно в том объеме, в котором региональный бюджет способен обеспечить данную отрасль в реализации государственных программ. Наиболее болезненным оказалось исключение в 2012 г. Забайкальского края из федеральной программы по развитию отдельных сфер сельского хозяйства. Губернатор Равиль Гениатуллин открыто выступил против такого решения федерального центра. В ответ премьер-министр Дмитрий Медведев в феврале 2013 г. раскритиковал деятельность администрации края, в том числе в части невыполнения регионом отдельных условий предвыборной программы Президента Владимира Путина. В результате губернатор Гениатуллин в марте 2013 г. подал в отставку, а полномочия региона в части отдельных секторов сельского хозяйства перешли под управление специализированных федеральных структур.

Особенности мер политической ответственности губернаторов

В Российской Федерации сложилась практика, при которой губернаторы, желающие, чтобы именно их регион оказался в числе участников определенной программы, должны лоббировать этот вопрос на федеральном уровне. Как правило, наибольшую сложность в данном процессе представляют программы, иницируемые Президентом РФ. Он своим решением может отстранить отдельных участников (губернаторов) от ее реализации, в результате чего политическая ответственность одного лица (главы региона) транслируется на весь субъект РФ.

Подобные меры ответственности применяются на определенный срок. Если команда губернатора представляет на федеральном уровне отчет об устранении замечаний, то регион вновь может оказаться в составе той или иной государственной программы с возможностью получения финансовой помощи.

Исходя из этого, политическая ответственность может обладать временным характером. Если поведение губернатора в рамках определенного направления политики меняется в ту сторону, которая выгодна федеральной власти, неформальные санкции могут быть сняты. В случаях, когда глава региона был лишен отдельных властных полномочий, он восстанавливается в своем политическом статусе (например, вновь участвует в определенной программе, получает дополнительное финансирование на реализацию задач в своем регионе и т. п.).

Меры политической ответственности губернаторов могут выражаться не только в конкретных официальных решениях Президента или регионального парламента, но и в неформальных действиях власти. Чаще всего критика в адрес губернаторов звучит в публичных

выступлениях высших должностных лиц, в интервью, в стенограммах заседаний. С помощью этого, как правило, можно уточнить, кто именно и за что должен понести политическую ответственность. Средства массовой информации и политические аналитики подобным образом просчитывают возможные последствия для отдельных губернаторов, предсказывают возможность их отставки.

Распространенной российской практикой стал добровольный уход губернаторов в отставку на фоне негативных оценок их деятельности со стороны федеральных властей. В качестве наглядного примера можно привести отставку губернатора Ярославской области Сергея Вахрукова в 2012 г. на основании собственного заявления. В средствах массовой информации активно муссировался слух о том, что данное решение было связано с неудовлетворительным результатом региональных избирательных кампаний. Так, парламентские выборы в Государственную Думу в 2011 г. продемонстрировали низкий показатель партии «Единая Россия» по Ярославской области (всего 29%). Последовавшие за этим выборы мэра г. Ярославля увенчались проигрышем выдвинутого губернатором кандидата. Президент Дмитрий Медведев критически оценил политические просчеты губернатора Вахрукова на официальной встрече с активистами партии «Единая Россия». Тем самым формально губернатор лишил себя полномочий по собственной инициативе, а фактически был подвергнут ответственности за неэффективность политической деятельности в своем регионе.

По собственному желанию в 2010 г. ушел в отставку глава Республики Башкортостан Муртаза Рахимов на фоне обвинений в средствах массовой информации, звучавших в отношении членов его семьи, касательно незаконных операций с региональной собственностью. Однако в отношении сына Рахимова уголовное дело было возбуждено лишь в 2014 г.

Вследствие этого политическая ответственность губернаторов характеризуется избирательностью. При наличии общего неудовлетворительного тренда среди российских регионов по решению отдельных задач ответственности может подвергнуться лишь руководитель отдельного субъекта РФ. Тем самым федеральная власть демонстрирует всем остальным пример возможных санкций за неисполнение приоритетных поручений.

Субъективизм политической ответственности проявляется в подборе личности губернатора, которого подвергают санкциям. Как правило, причинами критики в адрес регионального лидера становятся его собственные высказывания в средствах массовой информации против решений федеральных властей. Формально в законодательстве Российской Федерации негативно оценивать деятельность вышестоящих институтов запрещено только для государственных служащих. Фактически позиции тех губернаторов, которые открыто выступают против определенных политических решений на федеральном уровне, используются как основание для применения к ним мер ответственности.

Все политические обязанности губернатора не могут быть зафиксированы в законах. Поэтому их неисполнение далеко не всегда регулируется правовым образом и остается на усмотрение властных элит. Как правило, субъектами, которые способны применить меры политической ответственности, являются лишь Президент РФ и региональные парламенты. Их прерогативой является оценка (негативная или позитивная) политической деятельности губернатора. Если ему выражено недоверие, то оно может носить субъективный характер по итогам анализа эффективности губернаторской работы. Это решение во многом зависит от его политической приверженности при выполнении указаний правящей власти, от совпадения его политических предпочтений с установками федерального центра по вопросам управления своей территорией.

Заключение

Политическая ответственность в России носит неформальный характер. Это выражается в возможности ее применения как в случаях персональной вины губернатора в определенных нарушениях, так и при отсутствии «видимых» оснований для лишения его полномочий. Если глава региона отправлен в отставку в связи с его уголовным преследованием, это происходит задолго до принятия обвинительного приговора против него. Утрата доверия со стороны Президента страны в таких случаях не вызывает у большинства исследователей сомнений. В политике не принято оспаривать действия высшей власти, поэтому ее применением занимается только Президент. Вследствие этого политическая ответственность приобретает «теневой» характер, сопровождается минимальной информационной поддержкой и слухами об истинных причинах отставки губернаторов, которые в совокупности создают ему негативный образ. Следует констатировать факт того, что на региональном уровне политическая ответственность может заменять собой юридическую.

Библиография

1. Евлаев А.Н. Социально-политическая ответственность бизнеса в механизме государственно-частного партнерства // Власть. 2010. № 7. С. 93-97.
2. Ишеков К.А. О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Власть. 2009. № 12. С. 87-90.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.09.1999 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
4. Раичев Д. Перерыв в газификации не критичен для Смоленщины. URL: <http://rg.ru/2013/12/12/reg-cfo/gas.html>
5. Самощенко И.О., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому праву. М.: Юридическая литература, 1971. 240 с.
6. Dietzel G.T.W. Political responsibility for development of health telematics and health information systems // Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz. 2003. Vol. 46. No. 4. P. 267-271.
7. Iyengar Sh. Framing responsibility for political issues // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1996. Vol. 546. No. 1. P. 59-70.
8. Jimenez F. Political scandals and political responsibility in democratic Spain // West European politics. 1998. Vol. 21. No. 4. P. 80-99.
9. May L. Philosophers and political responsibility // Social research. 1989. Vol. 56. P. 877-901.
10. Palmer M.S.R. Toward an economics of comparative political organization: examining ministerial responsibility // Journal of law, economics, and organization. 1995. Vol. 11. No. 1. P. 164-188.

The measures of political responsibility of governors in the Russian Federation

Ruslan F. Garipov

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of political science,
Kazan (Volga region) Federal University,
420008, 18 Kremlevskaya st., Kazan, Russian Federation;
e-mail: ruslanweb@bk.ru

Abstract

The article describes the features of holding governors politically responsible. The relevance of the research stems from the fact that this institution is being formed in Russian Federation. In this regard, the article aims to study the forms of political responsibility and applying them to some Russian governors. The year 2015 saw the expansion of the grounds on which governors can be dismissed for an improper execution of the powers delegated to them by the federal centre. Now this means that regional leaders are responsible not only for their direct functions, but also for carrying out special assignments from Moscow. Special attention is paid to the cases that characterise the specific features of holding governors politically responsible. The author of the article points out that political responsibility in Russia is informal. This is expressed in the possibility of its use not only in case of personal fault on a governor's part, but also in the event of the absence of reasonable grounds for stripping him/her of his/her powers. The article states that political responsibility is becoming a "shadow" one and is characterised by minimal information support and rumours about the real reasons for the resignation of governors, which contributes to the creation of a negative image.

For citation

Garipov R.F. (2017) Mery politicheskoi otvetstvennosti gubernatorov v Rossiiskoi Federatsii [The measures of political responsibility of governors in the Russian Federation]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 6 (5A), pp. 18-25.

Keywords

Constitutional responsibility, political responsibility, principal officer of a constituent entity of the Russian Federation, governor, responsibility of governors, federative relations.

References

1. Dietzel G.T.W. (2003) Political responsibility for development of health telematics and health information systems. *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 46 (4), pp. 267-271.
2. Evlaev A.N. (2010) Sotsial'no-politicheskaya otvetstvennost' biznesa v mekhanizme gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Corporate socio-political responsibility in the mechanism of private-public partnerships]. *Vlast'* [Power], 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 political responsibility of state bodies of the constituent entities of the Russian Federation]. *Vlast'* [Power], 12, pp. 87-90.
4. Iyengar Sh. (1996) Framing responsibility for political issues. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546 (1), pp. 59-70.
5. Jimenez F. (1998) Political scandals and political responsibility in democratic Spain. *West European politics*, 21 (4), pp. 80-99.
6. May L. (1989) Philosophers and political responsibility. *Social research*, 56, pp. 877-901.
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.1999 № 184-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.09.1999 [On the general principles of the organisation of legislative (representative) and executive state bodies of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 184-FZ of October 6, 1999] (1999). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 5005)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 5005)], 42.
8. Palmer M.S.R. (1995) Toward an economics of comparative political organization: examining ministerial responsibility. *Journal of law, economics, and organization*, 11 (1), pp. 164-188.

-
9. Raichev D. (2013) *Pereryv v gazifikatsii nekritichen dlya Smolenshchiny* [The interruption in gas infrastructure development is not critical to the Smolensk region]. Available at: <http://rg.ru/2013/12/12/reg-cfo/gas.html> [Accessed 22/09/17].
 10. Samoshchenko I.O., Farukshin M.Kh. (1971) *Otvetstvennost' po sovetskomu pravu* [Liability in Soviet law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.