

Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации

Аннотация. В статье анализируется федеральное законодательство, а также практика правоприменения, связанные с такой мерой конституционно-правовой ответственности главы субъекта РФ, как отрешение от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия. В работе рассматриваются эволюция правового закрепления и применения данной конституционно-правовой санкции за период с 2005 г., основания и механизм ее реализации, а также целый ряд проблем, связанных с практикой ее использования в России. Автором выделены пробелы и коллизии законодательства (противоречие оснований этой конституционной санкции магистральным и базовым правовым принципам прямого народовластия и презумпции невиновности), проанализированы «неопределенность» (выявлена юридическая фиктивность оснований утраты доверия) и «аморфность» ее применения (несоответствие процедуры привлечения к ответственности принципам федерализма, нормам уголовно-процессуального законодательства и внутренняя коллизия норм закона — «коррупционных» оснований утраты доверия). Предложена иная модель применения такой санкции, как отрешение от должности главы субъекта, а именно: лишение Президента права отрешать губернатора субъекта в связи с утратой доверия за коррупционные проступки, как противоречащей основам федеративного устройства и правовой природе института высшего должностного лица субъекта. Предложено возложить право на применение данной санкции на высший представительный (законодательный) орган субъекта Федерации, оставив за Президентом России право отрешать губернатора от должности за издание правовых актов, не соответствующих Конституции и федеральным законам (подтвержденное судебным решением), и неисполнение решений Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: отрешение высшего должностного лица субъекта Президентом; утрата доверия Президента за коррупционные правонарушения; ненадлежащее исполнение губернатором своих обязанностей; факты коррупции; конфликт интересов; ненадлежащее исполнение своих обязанностей губернатором; конституционно-правовая ответственность губернатора субъекта; федеральное принуждение.

Для цитирования: Кондрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 3. — С. 20—32. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.020-032.

© Кондрашев А. А., 2020

* Кондрашев Андрей Александрович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета

Ул. Маерчака, д. 6, г. Красноярск, Россия, 660075

legis75@mail.ru

Removal of the Governor by the President of the Russian Federation due to the Loss of Trust for Corruption and Improper Performance of Duties : Problems of Theory and Implementation

Andrey A. Kondrashev, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law, Law Institute, Siberian Federal University
ul. Mayerchaka, d. 6, Krasnoyarsk, Russia, 660075
legis75@mail.ru

Abstract. The paper has examined the federal legislation, as well as law enforcement related to such a measure of constitutional and legal responsibility of the head of the constituent entity of the Russian Federation as removal from the position of the governor by the President of the Russian Federation due to loss of trust. The paper analyzes the evolution of legal consolidation and application of this constitutional and legal sanction for the period from 2005, the bases and mechanism of its implementation, as well as a number of problems related to the practice of its application in Russia. The author has identified gaps and conflicts (contradiction of the grounds of this constitutional sanction to the main and basic legal principles of direct democracy and presumption of innocence), has analyzed “uncertainty” (revealed the legal fictitiousness of the grounds for the loss of trust) and “amorphousness” of its application (inconsistency of the procedure of prosecution with the principles of federalism, norms of criminal procedure legislation and internal conflict of norms of law, i.e. “corruptional” grounds of the loss of trust). The author suggests a different model of application of such a sanction as removal from the position of the head of the constituent entity. Thus, he suggests that deprivation of the President of the right to remove the governor of the constituent entity due to the loss of trust for corruption contradicts the foundations of the federal system and the legal nature of the institute of higher official of a constituent entity. It is proposed to assign the right to apply this sanction to the highest representative (legislative) body of the constituent entity of the Federation, permitting the President of Russia to remove the senior officer for promulgation of legal acts that do not comply with the Constitution and federal laws (confirmed by a court decision) and failure to comply with the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: removal of the senior officer of the constituent entity by the President; loss of trust of the President due to corruption ; improper performance by the governor of the duties; facts of corruption; conflict of interests; improper performance of duties by the governor; constitutional and legal responsibility of the governor of the constituent entity; federal coercion.

Cite as: Kondrashev AA. Otreshenie ot dolzhnosti gubernatora Prezidentom Rossiyskoy Federatsii v svyazi s utratoy doveriya za korruptsiionnye pravonarusheniya i nenadlezhashchee ispolnenie im svoikh obyazannostey: problemy teorii i prakticheskogo primeneniya [Removal of the Governor by the President of the Russian Federation due to the Loss of Trust for Corruption and Improper Performance of the Duties : Problems of Theory and Implementation]. *Lex russica*. 2020;73(3):20—32. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.020-032. (In Russ., abstract in Eng.).

Впервые в российском законодательстве правовая норма об отрешении Президентом РФ высшего должностного лица субъекта появилась в 2000 г.¹, после первой правки фундаментального закона, определившего порядок образования и функционирования органов государственной власти субъектов РФ², и с тех пор стала занимать особое место среди санкций конституционно-правовой ответственности, применяемых к органам государственной власти субъектов. Достаточно сказать, что именно

данная санкция чаще всего используется на практике, так как роспуск законодательных органов субъектов РФ, как, впрочем, и отрешение губернатора от должности за принятие правовых актов, признанных в судебном порядке не соответствующими федеральному законодательству, не применялись ни разу за все время их существования (с 1999—2000 гг.).

История возникновения в российском законодательстве. В современной России ответственность глав администраций краев и обла-

¹ Федеральный закон от 29.07.2000 № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.

² Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

стей ранее была регламентирована в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации»³. Согласно положениям данного акта в случае нарушения главой администрации Конституции РСФСР и законодательства представительный орган субъекта мог вынести недоверие последнему (для республик такого регулирования не предусматривалось). Впоследствии такое решение парламента субъекта направлялось Президенту РФ, который имел возможность отстранить главу субъекта от исполнения его обязанностей. При этом Президент России мог и по собственной инициативе отрешить главу субъекта от должности, но при условии получения положительного заключения Конституционного Суда РФ, а тот же Совет депутатов субъекта мог вынести недоверие главе администрации и по иным основаниям (не определенным в законе).

После принятия в 1993 г. Закона РФ «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной администрации, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации»⁴ региональные представительные органы лишились права самостоятельно принимать решения об отрешении от должности глав администраций. Именно Президент принимал окончательное решение о прекращении полномочий главы субъекта, представительный орган мог лишь выразить недоверие главе исполнительной власти региона.

Самое интересное, что ответственность президентов республик в составе РФ не регламентировалась федеральным законом, а могла быть предусмотрена только республиканскими правовыми актами (например, в Татарстане президент мог быть лишен полномочий за на-

рушение Конституции Татарстана на основании заключения Конституционного Суда Татарстана).

И наконец, в 1999 г. был принят Федеральный закон № 184-ФЗ, который первоначально установил только взаимные меры ответственности органов власти субъектов, без участия Президента РФ в этих процедурах. Но уже в 2000 г. закон был дополнен такой санкцией, как отрешение Президентом главы субъекта. Впрочем, следует учитывать, что отрешение от должности было возможно только за принятие нормативного акта, признанного судом противоречащим Конституции и федеральному законодательству, и не приведенного в соответствие с Конституцией в течение месяца со дня вынесения предупреждения Президента РФ (причем на исполнение решения суда отводилось 2 месяца, и лишь после этого Президент в течение 6 месяцев мог вынести предупреждение губернатору).

В 2004 г. в Федеральный закон № 184-ФЗ были внесены поправки, согласно которым отрешение губернатора субъекта от должности Президентом было разведено на 2 формы: политическую ответственность лично перед главой государства и ответственность юридическую за издание актов, противоречащих Конституции и федеральному законодательству, и неприведение их в соответствие с судебным решением в течение определенного срока. Причем «политическое отрешение», в свою очередь, было оформлено в 2 разновидности: отрешение стало возможным в связи с утратой доверия Президента РФ, а также за ненадлежащее исполнение главой субъекта своих обязанностей⁵. Эта норма в период с 2004 по 2010 г. достаточно активно применялась: за эти годы Президент отрешил от должности четырех губернаторов⁶. Причем один из отрешенных от должности, а именно мэр г. Москвы Ю. М. Лужков, публично ставил вопрос о том, что ему не были объявлены осно-

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 561.

⁵ Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

⁶ С 2005 г. ответственность высших должностных лиц субъектов РФ стала осуществляться на практике. Причем в первом Указе Президента об отрешении от должности главы Чукотского автономного округа В. А. Логинова даже были названы причины утраты доверия: срыв завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Чукотского автономного округа, повлекший за собой размораживание системы отопления населенных пунктов этих районов, приведший к массовым нарушениям

вания для этой самой «утраты доверия» к нему ни Президентом Д. А. Медведевым, ни руководителем его администрации⁷.

Следующий этап модернизации этой санкции произошел уже в 2012 г., когда ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ очередной раз дополнили, конкретизировав основания утраты доверия: «Выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»»⁸. Таким образом, утрата доверия формально перестала быть неким дискреционным и во многом немотивированным правовыми основаниями правом главы государства, а стала связана с коррупционными нарушениями и трудовыми проступками. Принятие решения Президентом об «утрате доверия» не было законодательно ограничено какими-либо правовыми аргументами, не содержало оценки фактов или событий, налицо

было лишь наличие прерогатив, а по факту — безграничных дискреционных полномочий в решении кадровых вопросов, которые воспринимались в конституционной доктрине то как «средство политической оценки главы государства высшего должностного лица субъекта Федерации»⁹, то как «объективное вменение, несовместимое с природой конституционной ответственности»¹⁰.

Но и с введением некой конкретизации оснований «утраты доверия» дискреция в действиях главы государства никуда не «испарилась». «Политическая» составляющая при принятии Президентом решения об отрешении губернаторов от должности осталась, это политическое давление стало средством обеспечения единоточаия Президента в системе органов государственной власти на региональном уровне.

Спустя всего год в статью были добавлены дополнительные основания применения данной меры ответственности, а именно нарушение высшим должностным лицом двух типов запретов: «открытие или наличие счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, располо-

прав и свобод граждан, проживающих в них (см.: Указ Президента РФ от 09.03.2005 № 272 «О В. А. Логинове» // СЗ РФ. 2005. № 11. Ст. 934). Позднее от должности Президентом был отрешен губернатор Амурской области Л. В. Коротков, причем в Указе никакие основания утраты доверия уже не фигурировали. Стало известно уже из печати, что он был обвинен в злоупотреблении должностными полномочиями, превышении должностных полномочий и халатности. И хотя суд признал его невиновным, статус губернатора был утрачен (см.: Указ Президента РФ от 10.05.2007 № 612 «О Л. В. Короткове» // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2416). Затем был отрешен от должности с формулировкой «утрата доверия Президента РФ» губернатор Ненецкого автономного округа А. В. Баринов, против которого также было возбуждено уголовное дело. Но, в отличие от двух предыдущих случаев, вначале А. В. Баринов был временно отстранен от должности Президентом на основании п. 4 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ. А через месяц был отрешен от должности, причем до принятия решения судом о его виновности (см.: Указ Президента РФ от 21.07.2006 № 744 «О А. В. Баринове» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3378). Последним в ряду отрешенных от должности до внесения поправок 2012 г., конкретизировавших основания утраты доверия, стал мэр г. Москвы Ю. М. Лужков. Причем если в отношении трех ранее отрешенных губернаторов возбуждались уголовные дела и некоторые из них даже были осуждены, то Ю. М. Лужков был отрешен от должности вообще без приведения в прессе каких-либо оснований для этого решения Президента (см.: Указ Президента РФ от 28.09.2010 № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5049).

⁷ «Что я буду делать? Собираю шмотки», — сказал Юрий Лужков в самом конце разговора // URL: <https://newtimes.ru/articles/detail/28421>.

⁸ Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

⁹ Липатов Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В. В. Володина. Саратов, 2009. С. 82.

¹⁰ Дзидзоев Р. М. Институт импичмента в России. М., 2010. С. 109.

женных за пределами территории Российской Федерации, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность»¹¹.

Ну и самой последней по дате стала поправка 2015 г., которая носила уже скорее технический характер, когда было уточнено содержание такого основания применения этой санкции, как ненадлежащее исполнение своих обязанностей губернатором, а именно добавлено, что к числу этих обязанностей относятся и обязанности «по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации»¹².

Самое интересное, что ни один случай применения этой меры ответственности после 2012 г. не был обоснован «фактами коррупции» или ненадлежащим исполнением губернатором своих обязанностей. Так, в 2014 г. были отрешены от должности губернаторы Новосибирской области Василий Юрченко¹³ и Брянской области Николай Денин¹⁴, в 2015 г. — губернатор Сахалинской области Александр Хорошавин¹⁵ и глава Республики Коми Вячеслав Гайзер¹⁶. В 2016—2017 гг. были отрешены от должности губернатор Кировской области

Н. Ю. Белых¹⁷ и глава Удмуртской Республики А. В. Соловьев¹⁸. Каждый случай отрешения сопровождался привлечением этих лиц к уголовной ответственности, но через значительное время после факта их отрешения. По крайней мере, в тексте ни одного из 6 указов Президента о досрочном прекращении полномочий губернаторов в связи с утратой доверия не были приведены основания (конкретные факты коррупции) этой самой утраты.

Современное состояние правового регулирования отрешения от должности главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента. В доктрине конституционного права многие исследователи вполне обоснованно критиковали действующую модель отрешения главы субъекта вследствие утраты доверия, отмечая, что «неопределенность в вопросе предъявленного обвинения автоматически нарушает право граждан на судебную защиту нарушенных прав, поскольку не позволяет выстроить адекватную линию защиты»¹⁹, а также дает возможность отставки губернатора в любой момент²⁰. И действительно, каким образом губернатору можно оспорить президентский указ о своем отрешении, если

¹¹ Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «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”» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

¹² Федеральный закон от 13.07.2015 № 233-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4359.

¹³ Указ Президента РФ от 17.03.2014 № 145 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1267.

¹⁴ Указ Президента РФ от 09.09.2014 № 614 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Брянской области» // СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4940.

¹⁵ Указ Президента РФ от 25.03.2015 № 162 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Сахалинской области» // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1918.

¹⁶ Указ Президента РФ от 30.09.2015 № 495 «О досрочном прекращении полномочий Главы Республики Коми» // СЗ РФ. 2015. № 40. Ст. 5540.

¹⁷ Указ Президента РФ от 28.07.2016 № 377 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Кировской области» // СЗ РФ. 2016. № 31. Ст. 5002.

¹⁸ Указ Президента РФ от 04.04.2017 № 142 «О досрочном прекращении полномочий Главы Удмуртской Республики» // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2170.

¹⁹ Володько И. А. Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 19—22.

²⁰ Мирзоев М. Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 33—38.

он не имеет возможности установить из текста указа конкретные обстоятельства, повлекшие утрату доверия?

Каковы же юридические проблемы применения данной меры ответственности на современном этапе развития отечественного законодательства?

1. Противоречие конституционной санкции — отрешение от должности губернатора вследствие утраты доверия — магистральным и базовым правовым принципам прямого народовластия и презумпции невиновности. Согласно ст. 3 Конституции и ст. 2 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» глава государства, как, впрочем, и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, избираются гражданами Российской Федерации на основе прямых выборов (за исключением нескольких субъектов РФ) и являются выборными должностными лицами. Таким образом, в соответствии с базовыми основами конституционного строя и нормами текущего законодательства мы наделяем главу субъекта полномочиями в результате народного волеизъявления, а прекращаем его полномочия досрочно по решению главы государства, причем не обусловленному никаким формальным расследованием! Если для того, чтобы прекратить полномочия главы государства, нужно участие в процедуре двух палат парламента, двух высших судебных органов, наличие обвинительного заключения вместе с двумя заключениями высших судов, то для отрешения губернатора достаточно только лишь Указа Президента! Здесь налицо и противоречие принципу презумпции невиновности (ст. 49 Конституции РФ), так как отрешаемое лицо даже не

может высказаться и обосновать свою позицию в ходе публичной процедуры (как это может сделать Президент в ходе процедуры импичмента в парламенте). Следует поддержать позицию В. Г. Громова, что «прежде чем признать человека виновным, необходимо это доказать неоспоримыми фактами. Представляется, что наделение одного лица такими властными полномочиями, как право безо всяких пояснений отрешать от должности, противоречит демократическим принципам государства»²¹.

2. Юридическая фиктивность оснований утраты доверия. Согласно пп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ утрата доверия возможна по двум категориям оснований: трудовые проступки (ненадлежащее исполнение своих обязанностей) и коррупционные правонарушения или несоблюдение специальных запретов (выявление фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов)²² либо установление в отношении главы субъекта Российской Федерации фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках).

И если в отношении трудовых проступков главы субъекта можно опираться на нормы Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»²³ (ст. 37²⁴), то в отношении совершения коррупционных нарушений все намного сложнее. Но и с ненадлежащим исполнением своих обязанностей тоже есть определенные правовые лакуны. Так, в литературе есть мнение, что «утрату доверия» нужно рассматривать сквозь призму совершения конституционного правонарушения высшим должностным лицом субъекта РФ, тогда как «ненадлежащее испол-

²¹ Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // Современное право. 2016. № 10. С. 37.

²² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

²³ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²⁴ Согласно ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ к числу проступков, которые могут образовывать состав «ненадлежащего исполнения своих обязанностей» главой субъекта, можно отнести: неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание; однократное грубое нарушение гражданским служащим должностных обязанностей: а) прогул (отсутствие на служебном месте без уважительных причин более 4 часов подряд в течение служебного дня); б) появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; в) разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей, и др.

нение обязанностей» определять через критерии эффективности деятельности, утвержденные Указом Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»²⁵ (например, уровень доверия к власти, количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики, численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, уровень реальной среднемесячной заработной платы и др.)²⁶. Думается, что такое избыточно расширительное толкование «обязанностей» главы субъекта не соответствует его правовому статусу выборного должностного лица и нерелевантно его полномочиям, закрепленным в актах регионального законодательства.

Если же переходить к анализу оснований утраты доверия, связанных с коррупционными деликтами, то абсолютно непонятно, что подразумевается под «фактами коррупции». Полностью отсутствует также понимание того, какими документами должны подтверждаться эти самые «факты»? И самое важное: «факт коррупции» не может быть отнесен ни к преступлению, предусмотренному Особенной частью УК РФ, ни к административным правонарушениям. Закон требует от госслужащих подавать уведомления о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, но не содержит харак-

теристик «фактов коррупции». Вместе с тем хотелось бы отметить, что в законодательстве даже не определяется, что следует понимать под неурегулированностью конфликта интересов главы субъекта Российской Федерации, поскольку в Федеральном законе № 273-ФЗ говорится только о конфликте интересов на государственной и муниципальной службе²⁷.

Если подвергнуть анализу соответствующую норму Федерального закона № 184-ФЗ, то получается, что факты коррупции и неурегулирование конфликта интересов приравнены к коррупционным правонарушениям, фигурирующим в Федеральном законе № 273-ФЗ. Но как «факт коррупции» может быть тождественен правонарушению? А если сравнить положения Федерального закона № 273-ФЗ, то коррупционными деликтами, выступающими как основание для увольнения лиц, замещающих государственные должности в связи с утратой доверия, являются: 1) непринятие лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является; 2) непредставление лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений; 3) участие лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом; 4) осуществление лицом предпринимательской деятельности; 5) вхождение лица в состав органов

Но здесь тоже есть проблемы. В частности, согласно ч. 1 ст. 47 Федерального закона № 79-ФЗ профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа. В должностной регламент в числе прочего включаются должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы (п. 2 ч. 2 ст. 47 № 79-ФЗ). В отношении высшего должностного лица субъекта такой регламент отсутствует.

²⁵ СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2078.

²⁶ Воротилина Т. В., Першина Е. А. О конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2012. № 3 (40). С. 85.

²⁷ Суркова И. С. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как мера конституционно-правового принуждения // Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития : материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред.: А. А. Петров, С. В. Праскова. Иркутск, 2013. С. 154—155.

управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений.

Возникает еще один закономерный вопрос: а почему указанные пять нарушений не были поименованы в ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ, а вместо этого было использовано такое аморфное понятие, как «факты коррупции»? Может быть, законодатель хотел охватить и иные виды нарушений ограничений, запретов, упомянутые в Федеральном законе № 273-ФЗ (например, использование в неслужебных целях информации, средств материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенных только для служебной деятельности, или получение гонораров за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации и т.д.)?

Законом не определен, в частности, субъект, который устанавливает наличие «фактов коррупции» в действиях губернатора, а равно не урегулирован и процесс сбора доказательств и их предъявления главе субъекта. В отношении конфликта интересов можно отметить, что федеральным законом фактически может быть атрибутировано его применение только к государственной и муниципальной службе, и остается вопрос о допустимости его использования в отношении лиц, замещающих государственные должности. Следует также отметить, что «интерпретация конфликта интересов при этом крайне растяжима, что по-прежнему сохраняет за Президентом возможность произвольной отставки губернатора»²⁸.

Но при использовании телеологического толкования ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ все становится понятным: норма специально так построена, чтобы фактически Президент мог произвольно применять эту санкцию, не ограничивая себя даже теми 5 де-

ликтами, установленными в ст. 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ.

3. Несоответствие процедуры привлечения к ответственности принципам федерализма, нормам уголовно-процессуального законодательства и внутренняя коллизия норм закона. Во-первых, упрощенный порядок привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта РФ, вне наличия решения суда или иного государственного органа, в рамках процедуры проверки тех или иных нарушений, допущенных главой субъекта, безусловно подрывает основы федеративного устройства государства. Ведь глава субъекта — не подчиненный главы государства, он — глава самостоятельной подсистемы публичной власти и не несет дисциплинарную ответственность перед Президентом в рамках системы федеральной государственной службы. Логичнее было бы сохранить вариант привлечения к ответственности за принятие губернатором субъекта незаконных актов и неисполнение решений Конституционного Суда. Наличие упрощенной модели привлечения к ответственности совершенно девальвирует ценность классической меры конституционной ответственности, предусмотренной ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ.

Во-вторых, Президент принимает решение о применении этой карательной по своей природе санкции единолично, без участия суда, вне рамок как предварительного, так и судебного следствия, которое призвано установить соответствующие факты. Например, С. В. Нарутто, ссылаясь на постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П²⁹, отмечает наличие настоятельной потребности в определении конкретных оснований утраты доверия, которые препятствуют волюнтаризму со стороны главы государства. Трудно не согласиться и с мнением профессора С. В. Нарутто, что суды исключены из числа инстанций, участвующих в реализации данной меры ответственности по утрате доверия, а глава государства наделен квазисудебными полномочиями³⁰. Да, действительно Федеральный закон № 273-ФЗ, как и законо-

²⁸ Дзидзоев Р. М. К вопросу о выборах глав субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 43.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

³⁰ Нарутто С. В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica. 2013. № 7. С. 703.

дательство о гражданской службе, позволяет увольнение лица, замещающего государственную должность, без судебного решения, но ведь в отношении губернатора невозможно применить даже те процессуальные гарантии, которые предоставляются чиновникам низшего уровня подзаконными актами (например, необходимость проведения антикоррупционной проверки, ознакомление с ее результатами и пр.).

В-третьих, мало того, что Федеральный закон № 184-ФЗ не устанавливает обязанности для главы государства перед принятием решения об утрате доверия инициировать проведение проверочных процедур и получение решения специального органа по противодействию коррупции. Ведь обычно в отношении государственного служащего взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия применяется только на основании доклада о результатах антикоррупционной проверки, а в случае, если такой доклад направлялся в комиссию, — и на основании ее рекомендации. Не установлено и каких-либо сроков между окончанием антикоррупционной проверки, представлением ее результатов высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и принятием Президентом окончательного решения в пределах полномочий этого должностного лица. А имеющиеся подзаконные правовые акты, регулирующие процедуры антикоррупционных проверок государственных служащих, — Указы Президента РФ от 21.09.2009 № 1065³¹, от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017³²), от 25.02.2011 № 233³³ — не подлежат применению к высшим должностным лицам субъектов по кругу лиц.

В этой связи возникает и еще одна проблема: а как глава субъекта может реализовать свое право на обжалование указа о своем отрешении, если в нем не приводятся конкретные причины, послужившие основанием для отрешения? В частности, И. А. Володько по данному поводу пишет: «Учитывая, что у отстраненных лиц согласно ч. 6 ст. 29.1 ФЗ № 184-ФЗ есть возможность обжалования данных указов, не ясен

в таком случае предмет обжалования. В частности, утрата доверия произошла по какому из оснований? Неопределенность в вопросе предъявленного обвинения автоматически нарушает право граждан на судебную защиту нарушенных прав»³⁴.

В-четвертых, налицо коллизия между нормами ст. 19 и 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ, а именно: в одной типовой ситуации Президент может временно отстранить главу субъекта по представлению генерального прокурора от должности до вступления в силу решения суда или просто отрешить его от должности в связи с утратой доверия. Указанная коллизия норм приводит к концептуальному дефекту системы мер конституционно-правовой ответственности, так как создается способ отрешения, основанный на политической воле, а не на правовой основе³⁵.

А ведь Конституционный Суд РФ в постановлении от 18.01.1996 № 2-П³⁶ также указывал, что применение такой санкции, как освобождение от должности главы администрации, нельзя базировать на судебном решении о наличии лишь «признаков» какого-либо нарушения, так как это приводит к неопределенности оснований для привлечения к ответственности. Если экстраполировать позицию Суда применительно к существующему федеральному законодательству, то именно вариант с временным отстранением главы субъекта от должности Президентом до вынесения судебного решения о его виновности и является реальным правовым средством обеспечения объективности уголовного преследования, а также защиты прав и интересов самого высшего должностного лица субъекта. В постановлении № 10-П Конституционный Суд также отметил, что нормы закона, которые свидетельствуют о расширительной интерпретации оснований привлечения к ответственности (при отсутствии гарантий недопустимости субъективной оценки деятельности), противоречат конституционным положениям.

³¹ СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

³² СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

³³ СЗ РФ. 2011. № 9. Ст. 1223.

³⁴ Володько И. А. Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 19—22.

³⁵ Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // Современное право. 2016. № 10. С. 36.

³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

Некоторые выводы и предложения. В отечественной литературе высказано достаточно много критических замечаний и предложений применительно к основаниям и процедуре отрешения главы субъекта от должности.

По мнению Б. А. Осипяна, необходимо предусмотреть, чтобы глава государства имел право отрешать от должности глав субъектов только при наличии соответствующего заключения Конституционного Суда РФ или конституционного (уставного) суда данного субъекта РФ³⁷. Но многие исследователи идут дальше и оспаривают вообще законность полномочия Президента своим актом смещать с должности высших должностных лиц субъектов. Так, Р. М. Дзидзов справедливо отмечает, что сущность прямых выборов губернаторов входит в противоречие с таким основанием прекращения губернаторских полномочий, как отрешение в связи с утратой доверия. По его мнению, именно электорату глава субъекта обязан доверием, причем этот электорат вправе и отозвать губернатора (это законодательно закреплено), а не Президенту РФ, который по факту лишает полномочий высшее должностное лицо субъекта³⁸.

Сходной позиции придерживается и М. Г. Мирзоев, который убедительно аргументирует, что, поскольку высшее должностное лицо субъекта РФ избирается населением, то «позиция Президента РФ, будучи, возможно, и не основанной на судебном решении, ставится теоретически выше мнения и интересов избирателей соответствующего субъекта РФ, что является противоречащим основам народовластия»³⁹.

С ним солидарна С. В. Нарутто, которая указывает, что полномочия главы государства удерживать политическую зависимость губернатора от себя противоречат конституционным положениям о самостоятельности системы государственной власти субъектов и иерархической неподчиненности федеральной власти⁴⁰.

Давайте попытаемся дать несколько предложений относительно возможной законо-

дательной конструкции привлечения к ответственности главы субъекта за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение обязанностей.

1. Полагаем, что пп. «г» п. 1 ст. 19 нужно исключить из текста Федерального закона № 184-ФЗ, дополнительно скорректировав и п. 3.1 ст. 29.1 названного Закона, лишив главу государства полномочия по отрешению от должности высших должностных лиц субъектов в связи с утратой доверия.

2. Модель привлечения главы субъекта к ответственности за совершение коррупционных проступков, ненадлежащее исполнение своих обязанностей и несоблюдение специальных запретов должна выглядеть следующим образом. Если губернатор совершил коррупционные правонарушения или ненадлежащим образом исполнял свои обязанности, то именно парламент субъекта должен организовать надлежащее расследование этих фактов и принять решение об отрешении главы субъекта от должности. Именно специальная комиссия, созданная представительным (законодательным) органом, и должна организовать проверку фактов, запросить объяснения от главы субъекта, направить запросы в соответствующие государственные органы. Участие главы государства может быть допущено только на этапе инициирования такого расследования в представительном органе субъекта.

3. В случае же совершения главой субъекта коррупционных преступлений (злоупотребление полномочиями, превышение служебных полномочий и т.д.), Президент на основании имеющейся нормы, а именно п. 4 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ, временно отстраняет от должности главу субъекта, а по вступлении в силу приговора суда представительный орган субъекта своим постановлением досрочно прекращает его полномочия.

4. Право отрешения главы субъекта от должности должно остаться у Президента только в рамках совершения главой субъекта право-

³⁷ Осипян Б. А. Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов // Законодательство и экономика. 2009. № 1. С. 8.

³⁸ Дзидзов Р. М. Призвание к должности главы субъекта Российской Федерации: новый формат // Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции, Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова, 28—30 марта 2012 г. / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев [и др.] ; отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 464—468.

³⁹ Мирзоев М. Г. Указ. соч.

⁴⁰ Нарутто С. В. Указ. соч. С. 703.

нарушений, посягающих на территориальную целостность, единство правового и экономического пространства Российской Федерации, т.е. за принятие противоречащих Конституции РФ и федеральным законам правовых актов, причем в случае подтверждения этих фактов судебными решениями, или неисполнение решений Конституционного Суда РФ, согласно ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ.

Нет сомнений, что сама конструкция «утрата доверия Президента РФ» является абстрактной и противоречащей принципу правовой определенности, что свидетельствует о необходимости конкретизации оснований ее применения в законодательстве, модернизации состава субъектов и процедуры ее реализации посредством исключения Президента РФ из числа инстанций применения этой санкции. По нашему мнению, положение, закрепленное в пп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ, а именно отрешение главы субъекта в связи с утратой доверия Президента РФ, все-таки более релевантно отношениям именно в трудовом праве, а не природе конституционно-правовых отношений. Доказательством этому служат как даты внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ (спустя полгода после вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе»)⁴¹, так и цель введения данной санкции: приравнять статус лиц, замещающих государственные должности, к правовому положению госслужащих ради усиления их иерархической зависимости от федерального центра. Но применительно к высшему должностному лицу субъекта такое регулирование представляется явно противоречащим правовой природе института главы исполнительной власти субъекта Федерации.

Принимая во внимание, что главы субъектов Российской Федерации имеют статус выборных должностных лиц, возглавляют самостоятельную систему органов государственной власти и не состоят в трудовых отношениях в системе федеральной государственной службы, логично предположить и отсутствие у Президента полномочий по досрочному прекращению (отрешению) губернаторов от должности «в связи с утратой доверия». Причем в литературе по конституционному праву указанная точка зрения постепенно получает признание. Так, Е. А. Кравцова справедливо указывает, что в случае выражения недоверия главе субъекта по инициативе представительного органа субъекта решение должно приниматься не Президентом, а собственно законодательным органом при условии наличия судебных решений, установивших факты, послужившие основаниями к недоверию. Автор при этом допускает и возможность применения этой санкции самостоятельно Президентом, но только при условии подтверждения фактов (послуживших основаниями для утраты доверия) исключительно судебными органами, что «приведет к более сбалансированной системе сдержек и противовесов и значительно уменьшит возможность злоупотреблений в данной сфере»⁴².

Таким образом, следует отметить, что такая мера конституционно-правовой ответственности, как отрешение высшего должностного лица субъекта от должности Президентом Российской Федерации, явно нуждается в совершенствовании, причем как с точки зрения корректировки инстанции применения ответственности, так и с позиции изменения правовых оснований и механизма ее использования в системе мер конституционно-правового принуждения в федеративных отношениях.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Володько И. А. Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 9. — С. 19—22.
2. Воротилина Т. В., Першина Е. А. О конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Общество и право. — 2012. — № 3 (40). — С. 85—89.

⁴¹ Прохоров В. Н. Правовая природа понятия «утрата доверия» Президента РФ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 12-3 (50). С. 167—168.

⁴² Кравцова Е. А. К вопросу об участии Президента Российской Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 49.

3. Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // Современное право. — 2016. — № 10. — С. 36—38.
4. Дзидзоев Р. М. Институт импичмента в России. — М., 2010.
5. Дзидзоев Р. М. К вопросу о выборах глав субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 10. — С. 42—44.
6. Дзидзоев Р. М. Призвание к должности главы субъекта Российской Федерации: новый формат // Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции, Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 28—30 марта 2012 г. / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев [и др.] ; отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2012. — С. 464—468.
7. Кравцова Е. А. К вопросу об участии Президента Российской Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 6. — С. 49—51.
8. Липатов Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В. В. Володина. — Саратов, 2009.
9. Мирзоев М. Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 1. — С. 33—38.
10. Нарутто С. В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica. — 2013. — № 7. — С. 703—705.
11. Осилян Б. А. Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов // Законодательство и экономика. — 2009. — № 1. — С. 8—10.
12. Прохоров В. Н. Правовая природа понятия «утрата доверия» Президента РФ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2014. — № 12-3 (50). — С. 167—168.
13. Суркова И. С. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как мера конституционно-правового принуждения // Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития : материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред.: А. А. Петров, С. В. Паскова. — Иркутск, 2013. — С. 154—155.

Материал поступил в редакцию 10 сентября 2019 г.

REFERENCES

1. Volodko IA. Sovershenstvovanie otdelnykh mer konstitutsionno-pravovogo prinuzhdeniya [Improvement of certain measures of constitutional coercion]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2015;9:19—22. (In Russ.)
2. Vorotilina TV, Pershina EA. O konstitutsionnoy otvetstvennosti vysshego dolzhnostnogo litsa subekta Rossiyskoy Federatsii [On the constitutional responsibility of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation]. *Obshchestvo i pravo [Society and Law]*. 2012;3(40):85—89. (In Russ.)
3. Gromov VG. Institut otresheniya ot dolzhnosti v svyazi s utratoy doveriya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii [The institute of removal from office in connection with the loss of trust of the President of the Russian Federation]. *Sovremennoe pravo*. 2016;10:36—38. (In Russ.)
4. Dzidzoev RM. Institut impichmenta v Rossii [Institute of impeachment in Russia]. Moscow; 2010. (In Russ.)
5. Dzidzoev RM. K voprosu o vyborakh glav subektov Rossiyskoy Federatsii [Elections of heads of constituent entities of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2012;10:42—44. (In Russ.)
6. Dzidzoev R. Prizvanie k dolzhnosti glavy subekta Rossiyskoy Federatsii: novyy format [Order to the Office of the Head of the constituent entity of the Russian Federation : a new format]. In: Avakyan SA, editor, Agapov DS, Akuev NI., et al. Constitutional Law and Politics: Proceedings of the International Scientific Conference, Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, March 28—30, 2012. Moscow; 2012. (In Russ.)
7. Kravtsova EA. K voprosu ob uchastii Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v protsedure dosrochnogo prekrashcheniya polnomochiy vysshih dolzhnostnykh lits subektov Rossiyskoy Federatsii [Participation of

- the President of the Russian Federation in the procedure of early termination of powers of senior officials of constituent entities of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2017;6:49—51. (In Russ.)
8. Lipatov EG., Volodin VV, editor. Kompetentsiya organov vlasti subektov Rossiyskoy Federatsii v sfere pravotvorchestva [Jurisdiction of authorities of constituent entities of the Russian Federation in the field of lawmaking]. Saratov; 2009. (In Russ.)
 9. Mirzoev MG. K voprosu o konstitutsionno-pravovykh sposobakh vliyaniya federalnoy vlasti na poryadok zameshcheniya i protseduru dosrochnogo prekrashcheniya polnomochiy glavy subekta Rossiyskoy Federatsii [Constitutional Law Ways of Influence of Federal Power on the Order of Substitution and Procedure of Early Termination of Powers of the Head of the Constituent Entity of the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-government]*. 2016;1:33—38. (In Russ.)
 10. Narutto SV. Otreshenie vysshego dolzhnostnogo litsa subekta Rossiyskoy Federatsii ot dolzhnosti Prezidentom RF [Removal of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation from the office by the President of the Russian Federation]. *Lex russica*. 2013;7:703—705. (In Russ.)
 11. Osipyan BA. Mera uchastiya organov konstitutsionnoy yustitsii v protsedurakh vozmozhnogo rospuska organov zakonodatelnoy vlasti i otresheniya ot dolzhnosti glav rossiyskogo gosudarstva i ego subektov [The measure of participation of bodies of constitutional justice in procedures of possible dismissal of bodies of legislative power and removal from the office of heads of the Russian State and its constituent entities]. *Zakonodatelstvo i ekonomika*. 2009;1:8—10. (In Russ.)
 12. Prokhorov VN. Pravovaya priroda ponyatiya «utrata doveriya» Prezidenta RF [The legal nature of the concept of “loss of trust” of the President of the Russian Federation]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kulturologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki [Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice]*. 2014;12-3(50):167—168. (In Russ.)
 13. Surkova IS. Otreshenie vysshego dolzhnostnogo litsa subekta Rossiyskoy Federatsii kak mera konstitutsionno-pravovogo prinuzhdeniya [Removal of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation as a measure of constitutional law coercion]. In: Petrov AA, Praskova SV, editors. *Konstitutsionno-pravovoy status Irkutskoy oblasti v sostave Rossii: istoriya, sovremennoe sostoyanie, perspektivy razvitiya : materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [Constitutional law status of the Irkutsk region in Russia : History, current state, prospects of development: Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference]*. Irkutsk; 2013. (In Russ.)