

0-734588

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

Кильдина Гульнур Салаватовна

**ИНСТИТУТ ОТСТАВКИ В ПОСТСОВЕТСКОМ ПРАВЕ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность: 12.00.02 - конституционное право, муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2003

Работа выполнена на кафедре государственного права Башкирского государственного университета.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
В.К. Самигуллин

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Е.В. Колесников

Кандидат юридических наук, доцент
Е.Б. Султанов

Ведущая организация: Уфимский юридический институт МВД РФ

Защита состоится «4» июня 2003 года в « » часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой, степени кандидата юридических наук в Казанском государственном университете (4200008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского государственного университета (4200008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18).

Автореферат разослан «4» мая 2003 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
Кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России в связи с увеличением числа отставок в ряде государственных органов и среди должностных лиц развивается интерес к истории и законодательному оформлению отставки. Большое количество субъектов отставки и широкий диапазон применяемого законодательства, как федерального, так и регионального, с одной стороны, конституционного, административного, трудового и иного отраслевого законодательства - с другой, создают значительную базу и простор для научного изучения отставки.

На сегодня в российской государственно-правовой науке нет крупных работ, специально посвящённых материально-правовым и процедурно-процессуальным сторонам отставки. Исследователи освещают лишь отдельные аспекты проблемы (например, отставку отдельного субъекта отставки - исполнительного органа или главы государства), не уделяя внимания целостному исследованию отставки как правового явления. Естественным образом, такая ситуация нуждается в преодолении. А это возможно лишь при комплексном рассмотрении ее и прежде всего под углом зрения современного конституционного законодательства и практики его применения.

Отставка - это функциональное правовое явление. Она применяется в рамках целого ряда отраслей законодательства, но особенно активно - в области действия конституционного права. Но то, в какой степени обоснована, правильно применена отставка, в юридической литературе должным образом не изучено. В результате возникают сложности в закономерном развитии действующего законодательства, в особенности конституционного, а также в правоприменительной практике. Все это, на наш взгляд, свидетельствует об актуальности темы исследования, как с теоретической, так и с практической стороны.

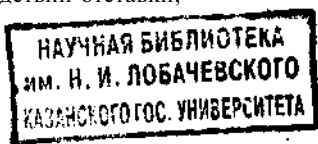
Исключительно важно рассмотреть тему:

- **в общетеоретическом** ключе, т.е. с точки зрения истории становления и развития отставки в дореволюционном, советском, современном законодательстве России;
- **в межотраслевом** плане - как правовое явление и понятие, свойственное, прежде всего, конституционному праву, а также административному и трудовому праву;
- **в институциональном** аспекте - как компактную совокупность юридических норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе прекращения исполнения полномочий государственных органов и должностных лиц в связи с их отставкой;
- **в плане сравнительного правоведения**, что позволяет выявить общее и особенное в отставке, закрепленное в федеральном и региональном законодательстве России, а также в законодательстве стран ближнего и дальнего зарубежья, и расширяет масштаб проводимого исследования.

Цели и задачи диссертационного исследования. Исходя из актуальности указанной темы, основную цель данной работы мы видим в изучении отставки как правового явления, закрепленного в законодательстве России.

Достижению указанной цели способствует решение следующих задач:

- определение сущности, закономерностей становления и развития отставки как правового феномена;
- анализ содержания правового института отставки, определение его места в системе конституционного, административного, трудового права и выявление его отраслевых особенностей;
- выделение субъектов отставки и определение материально-правовых особенностей и процедуры отставки каждого субъекта отставки;
- раскрытие правовых последствий отставки;



- определение перспектив развития изучаемого правового явления и внесение конкретных предложений по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Объект исследования - общественные отношения, урегулированные правовыми нормами института отставки.

Предмет исследования - сущностные признаки и характеристики этого правового явления, его специально-юридическое содержание и особенности законодательного оформления, а также практика реализации в условиях постсоветского общества и государства.

Методология и метод исследования. В основу диссертационного исследования положены современные методы познания правовых явлений. В ходе исследования были применены общенаучные и частнонаучные методы познания, к числу которых следует отнести диалектический, системный, структурно-функциональный, конкретно-социологический, лингвистический методы и метод сравнительного правоведения. Эмпирическую базу исследования составило законодательство России, а также законодательство стран ближнего и дальнего зарубежья.

Степень разработанности темы характеризуется отсутствием в отечественной науке специального монографического исследования, посвященного изучению правового явления отставка. Отдельные аспекты института отставки были рассмотрены в работах ряда ученых-юристов: А.С. Автономова, Л.А. Окунькова, В.Е. Чиркина, в диссертационных работах Т.А. Нестеровой¹ и Е.В. Холодовой² в исследованиях Н.М. Колосовой, М.А. Краснова, И.Н. Барциц, Д.Т. Шона, а также Ю.П. Еременко, А.М. Васильевой, Т.Д. Зражевской и Т.А.Бобровой.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составляют концепции, выраженные в трудах С.С. Алексеева,

¹ Нестерова Т.А. Дис... канд. юрид. наук «Правовое регулирование трудовых отношений при прохождении службы в прокуратуре как в особом классе федеральной государственной службы в России» Пермь, 1999 г.

² Холодова Е.В. Дис...канд. юрид.наук «Правовое регулирование труда государственных служащих» М, 1995 г.

А.Б. Венгерова, В.М. Корельского, В.В. Лазарева, определивших науковедческие и философские подходы и направления в правоведении. Важное значение для раскрытия предмета исследования имели работы видных конституционалистов, таких как С.А. Авакьян, Н.В. Баглай, Б.А. Страшун, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что институт отставки имеет свою корневую основу в конституционном праве, но развивается как межотраслевой правовой институт, которому свойственны комплексность, функциональность, сложность, новизна, обширность и публично-правовой характер.

Основные положения, выносимые на защиту:

- Отставка есть добровольное или принудительное прекращение исполнения полномочий государственного органа или должностного лица, влекущее утрату полномочий субъектами отставки. Данное определение обеспечивает единство и целостность всего межотраслевого многообразия отставки и учитывает своеобразие каждого субъекта отставки.

- В действующем российском законодательстве отставка представляет собой правовой институт, т.е. совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе прекращения исполнения полномочий государственных органов и должностных лиц в связи с их отставкой; предусматривающих процедуру осуществления такой деятельности и устанавливающих правовой статус субъектов отставки. Важнейшие характеристики этого правового института - комплексность, обширность, функциональность, сложность и новизна, а также его публично-правовой характер.

- Идея о том, что отставку в известной мере можно рассматривать в качестве юридического факта, основная функция которого инициирование возникновения правообразующих, правоизменяющих, либо правопрекращающих правовых последствий, урегулированных нормами

различных отраслей права. Эта черта особенно выразительно проявляет себя в сфере избирательных правоотношений; отношений, регулирующих процесс временного исполнения полномочий государственного органа или должностных лиц; отношений кадрового восполнения; отношений государственного обеспечения лиц, прекративших исполнение полномочий в связи с отставкой.

- Положение о том, что в определенных случаях отставка представлена как мера правового принуждения, которая в одних случаях является мерой конституционно-правовой ответственности (например, отставка высшего должностного лица субъекта РФ в связи с выражением ему вотума недоверия законодательным органом субъекта РФ), а в других (например, отставка исполнительного органа) - выступает в качестве «меры конституционно-правового принуждения, применяемой в соответствии с нормами конституционного права при отсутствии правонарушения...и направленной на предотвращение политических конфликтов»³.

- Проведенное исследование позволило выделить два основных вида отставки: добровольная отставка, т.е. прекращение исполнения полномочий по желанию самого субъекта отставки; принудительная отставка - прекращение исполнения полномочий вне зависимости от желания самого субъекта отставки, по решению соответствующего государственного органа или должностного лица или в связи с наступлением объективных обстоятельств, предусмотренных законом.

- Вывод о том, что российское конституционное законодательство, регулирующее отставку, несовершенно.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что сформированные в нем выводы и рекомендации, являясь новыми научными положениями, дополняют и конкретизируют ряд разделов теории

³ Алебастрова И.А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности //Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран/ Под ред. проф. С.А. Авакьяна. - М.: Изд-во МГУ, 2001 - С. 86-87

государства и права, конституционного, административного и трудового права. Они впервые позволяют более глубоко проникнуть в сущностные характеристики правового явления отставка, выявить механизм отставки, а также определить круг ее субъектов и виды. Положения и выводы, изложенные диссертантом, могут служить в качестве научной и методологической базы совершенствования федерального и регионального законодательства, а также практики его применения при отставке.

Кроме того, полученные данные могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных изысканий исследуемого предмета, а также при анализе актуальных проблем совершенствования процедуры прекращения полномочий государственных органов и должностных лиц. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в ходе учебного процесса при чтении курсов конституционного, административного и трудового права.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась и была одобрена на кафедре государственного права Башкирского государственного университета.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в научных статьях диссертанта, а также получили практическую апробацию в выступлениях автора на научно-практических конференциях: 1. «Проблемы обеспечения прав человека в современных условиях» (г. Уфа, декабрь, 1999); 2. Российская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы обеспечения безопасности личности, общества и государства в современных условиях» (г. Уфа, апрель 2001 г.); 3. Теоретическая конференция аспирантов, соискателей и студентов «Права человека и проблемы их защиты» (г. Уфа, июнь 2001); 4. Межрегиональная научная конференция студентов, аспирантов и молодых преподавателей «Идель-Уральские конституционные чтения: современные проблемы публичного права, организация и формирование публичной власти» (декабрь, 2001 г.).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, логикой решения поставленной проблемы. Диссертация состоит из введения, двух глав, а также заключения и списка использованных нормативно-правовых источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования и показана степень ее научной разработанности; выделены цели и задачи исследования, обозначены объект и предмет, методологические основания изучения отставки; определена научная новизна работы и приведены основные положения, выносимые диссертантом на защиту; указана научно-практическая значимость работы, отмечена апробация результатов исследования и структура работы.

Первая глава диссертации - «Юридическая природа отставки» - посвящена исследованию сущностных черт отставки, истории развития этого правового явления, его функциональных особенностей.

В первом параграфе - «Общая характеристика правового явления отставка» - диссертант, исследовав российское законодательство, показывает эволюцию отставки как правового явления.

В дореволюционном законодательстве России отставка рассматривалась как всякое увольнение от государственной службы (военной и гражданской), в том числе по просьбе увольняемого лица. В более узком смысле отставка выступала как одна из форм увольнения чиновника от государственной службы по решению суда или административному распоряжению.

В советский период в конституционном законодательстве не употреблялось понятие «отставка», оно заменялось такими формулировками как «освобождение от должности», «смещение с должности». Вместе с тем конституционные нормы рассматриваемого периода содержат определенные правовые основания, позволяющие говорить о существовании принудительной

отставки исполнительного органа. Так, статья 130 Конституции СССР 1977 года исходила из принципа ответственности Совета Министров СССР перед Верховным Советом СССР, что означало право Верховного Совета и его Президиума досрочно лишать полномочий правительство в целом или его отдельных членов.

В постсоветское время иная политико-правовая действительность и новое конституционное законодательство отображаются в отставке через призму положений правового государства о разделении властей, сдержек и противовесов и ответственности государственной власти.

Таким образом, исторический анализ и современное законодательное оформление отставки показывает, что *отставка* — *это добровольное или принудительное прекращение исполнения полномочий государственного органа или должностного лица, влекущее утрату полномочий субъектами отставки*. Диссертант указывает, что правовое явление отставка достаточно сложное правовое понятие, которое иногда смешивают со схожими, но не тождественными понятиями типа «уход с государственной должности», «сложение полномочий» или «смещение».

Диссертантом обозначены отраслевые особенности регулирования отставки. Так, в конституционном праве отставке присущ признак досрочного прекращения исполнения полномочий государственного органа или должностного лица. В административном праве отставка служит для определения категории государственных служащих, прекративших государственную службу в связи с выходом на пенсию, а также устанавливает категорию военнослужащих, чей возраст и состояние здоровья непригодны для выполнения воинских обязанностей. В трудовом праве же отставка является дополнительным основанием увольнения работников органов прокуратуры и членов судейского корпуса.

Во втором параграфе - «Отставка как институт права» - диссертант обосновывает существование в российском законодательстве комплексного

правового института отставки, охватывающего своим правовым регулированием многочисленные и разнообразные по характеру и значимости правовые отношения: 1) складывающиеся непосредственно при осуществлении механизма отставки; 2) возникающие при формировании правового статуса субъектов отставки; 3) наступающие в результате отставки. В диссертации отмечается, что правовой институт отставка имеет свои особенности. Отставка является *комплексным* правовым институтом в том смысле, что она включает в себя нормы конституционного, административного и трудового права. Этот институт *сложный*, так как состоит из ряда субинститутов - отставки государственных служащих, отставки исполнительного органа, отставки главы государства и других. *Обширность* института отставки имеет место вследствие охвата своим правовым регулированием значительного массива разнообразных отношений. Институт отставки носит *публично-правовой характер*, приобретаемый благодаря особенностям правового статуса участников правоотношений отставки, методам правового регулирования отношений отставки и сфере их реализации - в государственном управлении. *Новизна* правового института отставки заключается в том, что главные элементы этого института появились у нас и закрепились только с принятием Конституции РФ 1993 года.

Таким образом, институт отставки как комплексный институт права представляет собой совокупность задействованных в различных отраслях права юридических норм, которые обеспечивают цельное регулирование группы отношений по добровольному или принудительному прекращению исполнения полномочий государственного органа или должностного лица, предусматривают процедуру осуществления такой деятельности, правовой статус субъектов отставки и устанавливают правовые последствия отставки.

В третьем параграфе - «Отставка как юридический факт» - анализируется отставка как сознательная и целенаправленная деятельность

субъектов отставки, направленная на возникновение правообразующих, правоизменяющих, правопрекращающих отношений.

Диссертант полагает, что в результате отставки вначале возникают правопрекращающие отношения, нацеленные на прекращение отношений, складывающихся в связи с исполнением полномочий государственным органом или должностным лицом. Факт наступления правопрекращающих отношений является основанием для возникновения правообразующих и правоизменяющих отношений. Наиболее крупной группой отношений являются правообразующие отношения, в состав которых входят: а) *избирательные правоотношения*, имеющие место при отставке Президента РФ и высшего должностного лица субъекта РФ; б) *отношения кадрового восполнения*, включающие в себя подбор и назначение кандидатур председателя и членов федерального или регионального правительства, Генерального прокурора РФ, судей, государственных служащих; в) *отношения временного исполнения полномочий*, имеющие место при отставке Президента РФ и Правительства РФ, высшего должностного лица субъекта РФ и регионального правительства; г) *отношения государственного обеспечения*, складывающиеся между гражданином, прекратившим исполнение своих полномочий в связи с отставкой, и государством, гарантирующим правовую, социальную, финансовую и иную помощь и поддержку гражданам, правовое положение которых специально определено и зафиксировано в законе.

В четвертом параграфе «Отставка как мера правового принуждения» диссертант обращается к проблеме конституционной ответственности. Этим актуальным современным институтом конституционного права занимаются ряд ученых - С.А. Авакьян, Т.Д. Зражевская, Н. А. Боброва, И. А. Умнова, Н. М. Колосова, И. Н. Барциц,

А. А. Кондрашев, В. А. Виноградов⁴. Однако среди них не сложилось единого мнения относительно понятия, сферы действия, оснований, санкций, субъектов конституционной ответственности, т.е. практически по всем составляющим этот институт элементам.

В своем исследовании диссертант исходит из того, что конституционная ответственность - это предусмотренная нормами конституционного права обязанность субъекта правонарушения претерпевать неблагоприятные последствия. В этой связи отставка высшего должностного лица субъекта РФ в связи с выражением ему вотума недоверия законодательным органом субъекта РФ является мерой конституционной ответственности. Отставка же исполнительного органа часто выступает в качестве «властно-организационной меры», сопряженной с государственным принуждением, сущность которой заключается в специфике оснований: «не в факте наличия конституционных правонарушений, а в имеющихся недостатках при осуществлении публично-правовых, политических функций»⁵.

Во второй главе диссертации - «Современное российское законодательство об отставке» - анализируется федеральное и региональное законодательство об отставке, субъекты отставки и ее процедура.

В первом параграфе - «Виды отставок по современному российскому законодательству» - диссертантом выделены основные виды отставок. По признаку характера волеизъявления различаются добровольная и принудительная отставка. *Добровольная отставка* - это прекращение исполнения полномочий по собственному волеизъявлению субъекта отставки.

⁴ См.: Авакян С.А. Государственно-правовая ответственность // Сов. государство и право. 1975, № 10; Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие.-М.: Дело, 1998; Н.М. Колосова Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность государственной власти и иных субъектов права за нарушения конституционного законодательства РФ - М.: Городец, 2000; Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М, 1999; Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в РФ. Красноярск, 1999; Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования. М, 2000.

⁵ Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов РФ: вопросы теории и проблемы реализации // Журнал российского права. 2000. № 2 - С. 28-29

Законодательством предусмотрена добровольная отставка Президента РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, федерального и регионального правительства и его членов, судей и прокурорских работников. *Принудительная отставка* - это прекращение исполнения полномочий субъекта отставки по решению другого государственного органа или должностного лица, независимо от желания самого субъекта либо в связи с наступлением объективных обстоятельств, предусмотренных законодательством. Ярким примером принудительной отставки служит отставка Правительства РФ по решению Президента РФ. Кроме того, диссертант находит необходимым выделить субъектов принудительной отставки: а) субъект, принимающий решение об отставке государственного органа или должностного лица (например, Президент РФ **при** отставке Правительства РФ); б) субъект, обладающий полномочиями по возбуждению процесса отставки (например, Государственная Дума РФ при выражении вотума недоверия Правительству РФ); в) субъект, в отношении которого непосредственно применяется отставка (федеральное и региональное правительство, высшее должностное лицо субъекта РФ). В зависимости от нормативно-правового источника целесообразно выделить отставку, предусмотренную федеральным законодательством, и отставку, предусмотренную региональным законодательством.

Второй параграф - **«Законодательство об отставке отдельных категорий государственных органов и должностных лиц»** - посвящен непосредственному изучению отставок всех ее субъектов и состоит из шести подразделов.

Отставка Президента РФ может рассматриваться как один из случаев досрочного прекращения исполнения его полномочий. Конституция РФ использует отставку главы государства только в одном смысловом значении, а именно речь идет о добровольном сложении Президентом своих полномочий. Принудительного вида отставки Президента РФ не существует. Этим отставка

Президента РФ отличается от отставки высших должностных лиц субъектов РФ, для которых предусмотрена как добровольная, так и принудительная отставка.

В связи с обладанием Президентом РФ большими полномочиями и высоким конституционным статусом процедура досрочного прекращения его деятельности должна быть безукоризненной и обеспечивать стабильность государственной власти. Однако провозглашенное в Конституции РФ право Президента РФ на добровольную отставку не сопряжено с правовой регламентацией процедуры отставки. Это в свою очередь вызывает множество вопросов. В частности, какой из государственных органов правомочен принять отставку Президента РФ и какова юридическая форма документа, оформляющего отставку?

Интерес представляет законодательная практика государств - участников СНГ, согласно которой отставку главы государства в большинстве случаев принимает парламент или его отдельная палата, оформляющая отставку своим постановлением. Такая полная регламентация процедуры отставки высшего должностного лица государства обеспечивает стабильность государственной власти и позволяет избежать ситуаций, когда глава государства отказывается от своего решения уйти добровольно в отставку и возвращается к власти.

Сравнительное исследование и анализ статьи 102 Конституции РФ позволяют диссертанту предположить, что государственным органом, принимающим отставку Президента РФ, должен стать Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Это следует из наделения его полномочием назначения выборов Президента РФ и отрешения его от должности (пункты «д», «е» статьи 102 Конституции РФ). Соответственно прямым нормативным правовым актом, оформляющим отставку Президента РФ, будет постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ, состоящее, как минимум, из двух пунктов. В первом должен быть решен вопрос о принятии отставки, во втором - о назначении внеочередных выборов нового Президента РФ.

Отставка Правительства РФ изучена диссертантом в плоскости добровольного и принудительного досрочного прекращения исполнения полномочий исполнительного органа. В конституционном законодательстве добровольная отставка Правительства РФ есть досрочное добровольное прекращение исполнения полномочий Правительством РФ, которое принимается или отклоняется Президентом РФ. Диссертант в своем исследовании отмечает отсутствие практики использования права на добровольную отставку Правительством РФ ни при отрицательной общественной оценке результатов его деятельности, ни при конфронтации с Президентом РФ или парламентом страны, тогда как указанные обстоятельства являются фактическим основанием для возникновения юридического факта добровольной отставки. Поэтому диссертант отмечает, что в российской политической жизни «не сложился такой алгоритм добровольной отставки Правительства. Президент действует, как правило, на опережение»⁶.

Предусмотренная законодательством принудительная отставка Правительства РФ выглядит следующим образом: 1) отставка Правительства РФ по решению Президента РФ; 2) отставка вследствие выражения вотума недоверия или отказа в доверии Правительству РФ Государственной Думой РФ и 3) отставка вследствие освобождения от должности Председателя Правительства РФ. Главным принципом в осуществлении принудительной отставки исполнительного органа во всех случаях является соблюдение системы сдержек и противовесов. Однако автором диссертации было выявлено, что механизм принудительной отставки правительства в большинстве случаев не выдерживает указанного требования. Особенно ярко это проявляется при отставке Правительства РФ по решению Президента РФ. Отсутствие в Конституции РФ четких условий, при наступлении которых Президент РФ может применить свое право и отправить в отставку Правительство,

⁶ Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права .2001, № 2 - С. 8-9

возможность отставки Правительства без согласования с другими ветвями власти порождает основания для злоупотребления указанным правомочием со стороны главы государства. Проведенное исследование показывает, что данная ситуация существует в результате отсутствия противостояния сдержек и противовесов неограниченному праву Президента РФ по отставке Правительства РФ.

Эта же причина не способствует эффективности вотума недоверия, выступающего формой парламентского контроля и являющегося серьезным элементом противовеса в руках федерального парламента. Но, к сожалению, в условиях действующей Конституции РФ принцип ответственности правительства перед парламентом носит условный характер, так как инициатива нижней палаты парламента может быть обращена Президентом РФ против нее же самой.

Отставка высшего должностного лица субъекта РФ. Изучение диссертантом специфики регионального регулирования отставки выявило многие положительные тенденции развития законодательства субъектов РФ об отставке. В этой связи необходимо отметить, что, в отличие от несовершенного федерального механизма добровольной отставки главы государства, в большинстве регионах конституционно закреплена процедура принятия добровольной отставки высшего должностного лица субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ. Подобные конституционные нормы закреплены в основных законах многих республик (Татарстан, Калмыкия, Адыгея, Бурятия, Саха (Якутия), Алтай, Чувашия) Краснодарского края, а также Астраханской, Брянской, Владимирской, Волгоградской, Ивановской, Иркутской, Магаданской, Омской областей. Поэтому в законодательстве ряда регионов добровольная отставка в процедурном отношении прописана, пожалуй, лучше, чем в федеральном законодательстве, что говорит о самостоятельной активной работе регионального законодателя и о многообразии правовой практики в субъектах РФ. Многие отличия, внесенные

субъектами РФ в процедуру отставки, являются важными дополнениями, обеспечивающими непрерывность осуществления функций выборной публичной власти, хотя они отсутствуют в федеральной процедуре отставки главы государства.

Принудительная отставка главы субъекта РФ, в свою очередь, регулируется федеральным законодательством. В статье 19 ФЗ РФ № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. (ред. от 11.12.2002 г.) «Об основах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷ предусмотрена отставка высшего должностного лица субъекта РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ, применяемая за совершение конституционных правонарушений и являющаяся соответственно видом конституционной ответственности.

Отставка высшего исполнительного органа субъекта РФ. На основе анализа регионального конституционного законодательства диссертант определил, что в субъектах РФ существуют разнообразные механизмы отставки исполнительного органа, отличающиеся от федеральной схемы решения данного вопроса. Этот аспект исследования характеризуется не слепым копированием механизма отставки федерального правительства, а, наоборот, выявлением региональных нововведений, обеспечивающих стабильность государственной власти путем создания собственных механизмов отставки исполнительного органа. Так, отнюдь не во всех субъектах задействован такой вид отставки исполнительного органа, как его отставка по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа). Вместе с тем распространенным является отставка исполнительного органа вследствие вотума недоверия парламента. В этой связи, диссертант установил следующую характерную особенность регионального вотума недоверия: перед высшим должностным лицом субъекта РФ никогда не стоит дилемма - прекращение

⁷ Собрание законодательства РФ. 19.10.1999. № 206хт. 5005

полномочий исполнительного или законодательного органа. Следствием выражения однократного или повторного вотума всегда является отставка исполнительного органа. Далее. В большинстве субъектов РФ, в отличие от федеральной схемы отставки Правительства РФ, предусмотрена индивидуальная ответственность членов региональных правительств, предполагающая возможность выражения вотума недоверия отдельным членам правительства либо сочетание индивидуального и коллективного вотума недоверия, либо предусмотрен вотум недоверия в отношении членов правительства, в назначении которых законодательный орган принимал участие. И наоборот, в сопоставлении с отставкой федерального правительства только в одном субъекте РФ - в Республике Дагестан есть отставка высшего исполнительного органа вследствие отказа ему в доверии законодательным органом.

Наряду с отмеченными плюсами правового регулирования отставки регионального правительства, конституционное законодательство субъектов РФ содержит в себе недостатки, заключающиеся в отступлении от принципа разделения государственной власти и положения о сбалансированности корреспондирующих полномочий ветвей власти. На уровне конституционно-уставного регулирования субъектов РФ это требование далеко не всегда выдерживается. Достаточно указать, что уставы ряда краев и областей РФ закрепляют положение, согласно которому деятельность представительного органа власти не может быть приостановлена или прекращена досрочно никакими органами государственной власти (статья 63 Устава Тамбовской области, статья 90 Устава Самарской области, статья 23 Устава Калининградской области, Алтайского края). В то же время в этих субъектах РФ предусматривается возможность законодательных органов досрочно прекратить исполнение полномочий исполнительного органа путем выражения вотума недоверия.

Отставка лиц, занимающих высшие конституционные должности, регулируется как федеральным, так и региональным законодательством. Так как отдельные субъекты (Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, члены федерального и регионального правительств) уже были предметом исследования в предыдущих параграфах диссертации, в этом разделе автор уделит внимание отставке судей и лиц, занимающих государственные должности категории «А» субъектов РФ.

Диссертант установил, что для членов судейского корпуса, в связи с особенностями их публично-правового статуса и спецификой рода и характера их деятельности, отставка приобретает иное качество в том смысле, что она является гарантом независимости судей. Согласно статьи 9 ФЗ РФ № 3132-1 от 26.06.1992 г. (ред. от 15.12.2001 г.) «О статусе судей Российской Федерации»⁸ гарантия независимости судей обеспечивается их правом на отставку в любое время и независимо от наступления каких-либо событий, предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения соответствующего его высокому статусу. Кроме того, отставка судей - это не просто прекращение исполнения полномочий, а почетный уход или почетное удаление судьи с должности. Отставка в форме почетного ухода с должности есть добровольная отставка судьи, наступающая в случае его письменного заявления об отставке или в случае неспособности по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи. Отставка в форме почетного удаления с должности есть принудительная отставка судьи, которая имеет место в случаях: а) истечения срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком; б) увольнения судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе; в) вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;

⁸ Собрание законодательства РФ. 17.12.2001. № 51. ст. 1792

г) смерти судьи или вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим; д) отказа судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда; е) достижения предельного возраста пребывания в должности судьи.

Отставка лиц, занимающих государственные должности категории «А» субъектов РФ, влечет прекращение исполнения полномочий для данной группы должностных лиц. Отставка указанной группы субъектов отставки характеризуется закреплением специальной процедуры отставки в связи с обладанием ими особым конституционным статусом, полномочиями и ответственностью за состояние государства в различных сферах. Поэтому механизм отставки указанных субъектов отставки включает в себя составляющие, направленные на сохранение стабильности федеральной и региональной государственной власти и обеспечение ее непрерывности.

Отставка государственных служащих. При изучении данного вида отставки, автор диссертации отмечает, что ФЗ РФ № 119-ФЗ от 31.07.1995 г. (ред. от 07.11.2000г.) «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁹, как базовый нормативный правовой акт, содержащий основные положения о государственной службе и закрепляющий принципы ее организации, не дает четкого определения отставки государственного служащего. В то же время его анализ позволяет заключить, что он связывает понятие «отставка» с выходом государственного служащего на пенсию.

Подобное правовое регулирование отставки государственных служащих вызывает у многих ученых - юристов критическое отношение. Например, Л.А. Чиканова считает, что в российском законодательстве о государственной службе отсутствует такая важная гарантия для государственных служащих, предусмотренная законами многих других зарубежных государств, как право на

⁹ Собрание законодательства РФ. 31.07.1995. № 31. ст. 2990

отставку в случаях, когда продолжение службы невозможно по идейным или другим аналогичным основаниям¹⁰.

Действительно, анализ сходных законов о государственной службе государств ближнего зарубежья позволяет заключить, что российское законодательство сузило сферу правового регулирования отставки государственных служащих. Для сравнения: законодательство Грузии, Казахстана, Молдовы и Украины предусматривает в качестве дополнительного основания прекращения государственной службы отставку в связи с принципиальным несогласием с решением государственного органа или должностного лица; принуждением государственного служащего к выполнению решения государственного органа или должностного лица, противоречащим действующему законодательству; а также по состоянию здоровья или достижения определенного возраста.

Диссертант, исследовав законодательство субъектов РФ о государственной службе, выявил позитивную направленность правового регулирования отставки государственного служащего с точки зрения предоставления государственным служащим права на отставку по идейным соображениям.

В диссертации отмечается, что, наряду с общим положением об отставке государственных служащих, выделяются особенности правового регулирования отставки отдельных категорий государственных служащих - прокурорских работников и военнослужащих.

Отставка прокурорских работников (прокуроры различных уровней и следователи органов прокуратуры), согласно ФЗ РФ № 2202-1 от 17.01.1992 г. (ред. от 05.10.2002 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»¹¹, представлена в качестве дополнительного основания увольнения со службы в органах и учреждениях прокуратуры, определенного в законе как «выход в отставку» и

¹⁰ Л.А. Чиканова «Правовое регулирование труда государственных служащих: перспективы развития» // Журнал российского права. 2000, № 3 - С. 52

¹¹ Собрание законодательства РФ. 10.02.1995. № 14. ст. 4472

могущего иметь место только по инициативе работника. Основаниями отставки работников прокуратуры является выход на пенсию и несогласие с решениями или действиями государственного органа или вышестоящего руководителя.

Отставка военнослужащего - это полное освобождение военнослужащего от несения военной службы. Понятие «военнослужащий в отставке» служит в законодательстве для определения категории военнослужащих, чей возраст и состояние здоровья непригодны для выполнения воинских обязанностей.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. О правовом механизме отставки Правительства РФ // Вестник Уфимского юридического института МВД России: Научно-методический журнал - Уфа: Уфимский юридический институт, 2001, № 2-0, 2 п.л.
2. Проблема сдержек и противовесов в механизме отставки государственного органа // Вестник Уфимского юридического института МВД России: Научно-методический журнал - Уфа: Уфимский юридический институт, 2002, № 1 - 0,3 п.л.
3. Юридическая природа отставки // Проблемы публичного права: Межвузовский сборник. Выпуск 2. - Уфа: РИО БашГУ, 2002. - 0,5 п.л.



Аспирант Кильдина Г.С.