ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ АКТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК МЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается одна из наименее изученных мер государственного принуждения — приостановление действия актов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основное внимание уделяется решению Президента РФ о принятии данной меры государственного принуждения: форме правового акта управления, в которой такое решение претворяется в жизнь, а также наименованию и содержанию этого административного акта. Показывается, что ни законодательное регулирование, ни правоприменительная практика в анализируемой сфере федеративных отношений не лишены некоторых недостатков.

В рамках теоретико-правовых «штудий» затрагиваются проблемы нормативности и правовой определенности указов и распоряжений главы государства о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ.

Историко-правовая сторона исследуемого вопроса представлена сведениями статистического характера, которые несколько корректируют обыкновенно встречающиеся в научных работах данные о количестве вышеупомянутых актов Президента РФ.

Ключевые слова: государственное принуждение, приостановление действия актов, высшее должностное лицо субъекта РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, правовые акты управления, указы Президента РФ, распоряжения Президента РФ, форма правового акта, наименование правового акта, содержание правового акта, нормативность, правовая определенность.

**Дмитрий Игоревич
ЗАЙЦЕВ,**

магистрант кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

zaytsew93@bk.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.197-206

D. I. ZAITSEV,*Master's Student, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL)***zaytsew93@bk.ru***9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993***SUSPENSION OF EXECUTIVE ACTS IN THE CONSTITUENT
ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION
AS A STATE COERCION MEASURE**

Abstract. *The article contains analysis of one of the least studied public enforcement measures which is suspension of acts of the higher official (the head of the highest executive body of the state power), executive bodies of the Russian Federation constituent entities.*

The author focuses on the presidential decision to enact the public enforcement measure that is considered in the presented article, in particular, the form of the legal act of governance which implements that presidential decision, the wording of the name and the content of such a legal act is under review. It is shown that neither legislative regulation nor enforcement practice is perfect when it comes to the sphere of federal relations.

Furthermore, the presented article addresses such issues as normativity and legal certainty of decrees and orders of the Head of State which implement the presidential decision to suspend the act of the executive body of the Russian Federation constituent entities.

The historical and legal part of the subject of study is presented by statistical data that makes some corrections to the usually reported data considering the number of legal presidential acts that were mentioned.

Keywords: *public enforcement, suspension of the act, the higher official of the Russian Federation constituent entities, executive bodies of the Russian Federation constituent entities, legal acts of governance, presidential decree, presidential orders, the form of the legal act, the naming of the legal act, the content of the legal act, normativity, legal certainty.*

В 2021 г. совпали по времени две круглые даты — 30 лет с момента «рождения» института приостановления действия актов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), органов исполнительной власти субъектов РФ (далее также — приостановление, суспензация)¹ и 20 лет со дня его «смерти» — издания последнего акта

¹ В 1991 г. в Конституцию РСФСР было инкорпорировано право Президента РСФСР приостанавливать действие актов главы исполнительной власти республики в составе РСФСР и решения других органов исполнительной власти на территории РСФСР. См.: Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776 ; Закон РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1827-1 «Об из-

о приостановлении². По случаю этих годовщин хочется вспомнить о некоторых проблемах, связанных с решением Президента РФ о принятии данной меры государственного принуждения³ и не нашедших, на наш взгляд, достаточного освещения в юридической науке.

Начнем с *формы* такого решения. Считается, что реализация актов органов исполнительной власти российских субъектов приостанавливается только *указами* руководителя государства. Это мнение укоренилось как в академическом сознании⁴, так и в мышлении правоприменителя⁵. Попробуем выяснить, на каких нормах права оно зиждется.

менениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1497.

² См.: Указ Президента РФ от 7 февраля 2001 г. № 132 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 22 апреля 2000 г. № 76 «Об упразднении Государственного комитета Республики Ингушетия по связи» и постановления Правительства Республики Ингушетия от 20 мая 2000 г. № 192 «Об учреждении государственного унитарного предприятия «Управление электрической связи Республики Ингушетия»» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 627.

³ Здесь мы не будем вдаваться в дискуссию о юридической природе приостановления и обсуждать, является ли оно конституционно-правовой санкцией или формой ответственности вообще (см. об этом: *Лебедев А. Н.* Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 180) — для целей настоящей работы достаточно того тезиса, что при императивном методе регулирования общественных отношений, свойственном в том числе отношениям между федеральным центром и периферией в Российской Федерации, приостановление оказывается мерой принудительного воздействия (См.: *Бекин А. В.* К вопросу о классификации приостановлений в российском праве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10 (71). С. 36; Административное принуждение : учебное пособие / отв. ред. Л. В. Стандзюнь. М., 2021. С. 11).

⁴ См., например: *Волгин Е. П.* Становление органов государственной власти субъектов РФ в 1990-е гг. // Вестник МГУ. Серия 8 : История. 2012. № 3. С. 55—56, 61; *Карасев М. Н.* О государственно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 35; *Ярошенко Н. И.* Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 111.

Но есть и исключения. В частности, констатируется, что «своими указами и распоряжениями Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ» (Трудовое право : учебник / под ред. О. В. Смирнова и И. О. Смигиревой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 57).

⁵ Например, в приказе Минюста России от 4 марта 2021 г. № 27 предусматривается, что в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ включаются указы (но не распоряжения) Президента РФ о приостановлении. См.: приказ Министерства юстиции РФ от 4 марта 2021 г. № 27 «Об организации работы по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103120035> (дата обращения: 1 апреля 2021 г.).

В части 2 ст. 85 Конституции России провозглашается, что Президент России может приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов самой Конституции, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Тут следует уточнить: это не обязанность, а *право* Президента, что обычно подчеркивается в специальной литературе (в нейтральной⁶ или негативной⁷ коннотации).

В статье 29 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ), полностью посвященной приостановлению, дублируется закрепленное в ч. 2 ст. 85 Конституции правомочие Президента, а также прописываются права и обязанности государственных органов и должностных лиц, действие актов которых было приостановлено.

Наконец, в ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ устанавливается, что решения Президента РФ о предупреждении, временном отстранении или отрешении высшего должностного лица субъекта Федерации принимаются в форме указов, но по-прежнему ничего не говорится о форме, в которую облакаются решения о суспензии.

При этом в каждой из упомянутых статей Закона № 184-ФЗ употребляется выражение «указы Президента Российской Федерации о приостановлении» и употребляется оно как нечто само собой разумеющееся. Возникает вопрос: вправе ли Президент издать *распоряжение* о приостановлении?

Грань между правовыми актами главы государства проведена в распоряжении Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп (далее — распоряжение № 85-рп), где разъясняется, что указы — это решения нормативного характера, а распоряжения — решения по оперативным (текущим), кадровым и организационным вопросам, которые (что отмечается особо) не должны содержать предписаний, носящих нормативный характер⁸ (однако само распоряжение № 85-рп, согласно позициям отдельных ученых-правоведов, есть *нормативный акт*⁹).

⁶ См., например: Аникин С. Б. Морфологические особенности административно-правовой реализации предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2009. № 1. С. 150—151 ; Аничкин Е. С. Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве // Известия Алтайского государственного университета. 2004. № 2 (32). С. 57 ; Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2019. С. 226.

⁷ См., например: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 96 ; Марино И. Ответственность органов государственной власти перед Президентом РФ (историко-правовой комментарий) // Право. Журнал ВШЭ. 2010. № 4. С. 64 ; Царев А. Ю. О текстовых дефектах Конституции Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 1. С. 59.

⁸ См.: Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 7. Ст. 598.

⁹ См.: Ломакина В. Ф. Правовая природа актов государственного управления // Труды Института государства и права РАН. 2015. № 4. С. 44.

Приостановление традиционно определяется как институт нормативного свойства¹⁰ (отчего, собственно, решения Президента РФ о приостановлении оформляются преимущественно в виде указов). В то же время не вызывает сомнений тот факт, что приостановление является «средством оперативного государственного вмешательства в процесс реализации нормативного правового акта»¹¹, а этот признак в большей степени корреспондирует юридической природе распоряжений, а не указов¹².

Впрочем, из-за формы самого распоряжения № 85-рп вопрос о правовой сущности приостановления не играет решающей роли. Предположим, что Президент РФ издал нормативное распоряжение о приостановлении, вступившее в противоречие с распоряжением № 85-рп. Как этот конфликт — конфликт между актами *равной* юридической силы устранил правоприменитель? Вероятнее всего, он урегулирует спор в пользу распоряжения о приостановлении, сославшись на известные с античности формулы преодоления коллизий: *lex specialis derogat generali* (специальный акт отменяет общий акт) и (или) *lex posterior derogat priori* (более поздний акт отменяет более ранний акт)¹³.

Интересно, что однажды подобная ситуация имела место: распоряжением от 16 июня 1993 г. № 445-рп (далее — распоряжение № 445-рп) Б. Н. Ельцин приостановил действие нескольких распоряжений Совета министров Удмуртской Республики¹⁴. Причиной этого выступило несоответствие региональных актов

¹⁰ В советской теории права акты, так или иначе влияющие на действие правовых норм, но не содержащие этих норм в своем теле, выделялись как акты *нормативно-вспомогательного значения*, т.е. как разновидность нормативных актов (См.: *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР // *А. В. Мицкевич. Избранное*. М., 2010. С. 29). Той же логикой руководствуется юридическая наука сегодня. Так, С. В. Бошно понимает под нормативным правовым актом письменный документ, направленный в том числе на приостановление действия общеобязательных предписаний (см.: *Бошно С. В.* Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // *Право и современные государства*. 2015. № 2. С. 11).

¹¹ *Фролов А. А.* Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 13.

¹² Дело в том, что «приостанавливающие» нормы обречены на *непродолжительность* своего действия, как, следовательно, и сам акт о приостановлении. Акт же нормативный, напротив, рассчитан на длительный срок действия (см.: *Верстов В. В.* Указы в правовой системе России: история и современность // *Человек. Сообщество. Управление*. 2007. № 3. С. 26).

¹³ В науке вопрос о ранжировании содержательного и хронологического (темпорального) критериев остается открытым. Но в данном случае он не важен, так как каждый из этих критериев гарантирует один и тот же результат.

¹⁴ См.: распоряжение Президента РФ от 16 июня 1993 г. № 445-рп «О фактах нарушения Советом министров Удмуртской Республики выполнения Указов Президента Российской Федерации от 17 февраля 1992 г. № 151, от 31 марта 1992 г. № 319 и Постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1991 г. № 90» // *САПП РФ*. 1993. № 25. Ст. 2362.

указам Президента РФ и постановлению Правительства РФ (тогда допускался и такой повод, так как в абз. 3 ст. 128.1 Конституции 1978 г. — «предшественнике» ч. 2 ст. 85 Конституции 1993 г. — в качестве основания для приостановления было названо противоречие законодательству РФ¹⁵).

Завершая разговор о форме акта о приостановлении, хочется обратить внимание на еще один любопытный аспект. Указы и распоряжения Президента РФ с 1992 по 1994 г. официально публикуются в Собрании актов Президента и Правительства РФ, а с 1994 г. по настоящее время — в Собрании законодательства РФ. Однако в исторически первом собрании акты о приостановлении отнесены к ненормативным актам (помимо, как ни странно, распоряжения № 445-рп), а во втором собрании — к нормативным актам. Очевидно, что данный вопрос (о природе приостановления) не так прост, как может показаться с первого взгляда, и требует дальнейшего изучения.

Следующая проблема — *наименование* правового акта. В юридической литературе бытует мнение, что оно является единообразным: заголовок всех указов о приостановлении (мы пишем только про указы потому, что авторы никогда не учитывают распоряжение № 445-рп как акт о приостановлении) начинается со слов «О приостановлении...». Продемонстрируем конкретные примеры такого подхода.

Г. Н. Комкова и Е. А. Абаева в исследовании о президентском контроле за функционированием органов региональной власти приводят статистику указов о приостановлении и утверждают, что «насчитывается 27 подобных указов в отношении 4 республик: Ингушетии (4 указа), Адыгеи (3), Башкортостана (2), Саха (Якутия) (2), Чувашии (1); 9 областей: Оренбургской (1), Тульской (1), Архангельской (1), Владимирской (1), Воронежской (6), Тверской (1), Московской (1), Мурманской (1), Ленинградской (1) и Красноярского края (1)»¹⁶ (несовпадение озвученного числа республик и перечисленного далее количества республик есть, как нам думается, не более чем опечатка).

Аналогичные сведения сообщаются в докторской диссертации И. А. Стародубцевой «Конституционно-правовое регулирование коллизионных отношений». «В течение 1994—2001 гг., — полагает И. А. Стародубцева, — издано 27 указов Президента Российской Федерации о приостановлении... Они касались следующих регионов: Воронежская область (6 указов), Республика Ингушетия (4), Республика Адыгея (3), Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия) (по 2), Чувашская Республика, Архангельская, Владимирская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Оренбургская, Тверская и Тульская области, Красноярский край (по 1)»¹⁷.

¹⁵ Термин «законодательство» по общему правилу (и в легальном, и в доктринальном плане) охватывает собой не только законы, но и подзаконные акты. Подробнее см.: *Казанцев М. Ф.* Региональное законодательство и правотворчество в России: основные теоретические характеристики и юридические свойства // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2012. Вып. 12. С. 410—411.

¹⁶ *Комкова Г. Н., Абаева Е. А.* Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 80.

¹⁷ *Стародубцева И. А.* Конституционно-правовое регулирование коллизионных отношений : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 168.

К сожалению, эта информация отражает реальное состояние дел лишь для указов с названием «О приостановлении...»: их действительно 27 и они действительно изданы в означенные годы применительно к означенным субъектам. Вместе с тем указы о приостановлении носили и другие названия: «О постановлении...»¹⁸, «О постановлениях...»¹⁹, «Об Указе...»²⁰, «Об указах...»²¹, «О нормативных правовых актах...»²² и т.д. Эти акты не попали в поле зрения специалистов, ввиду чего установленное ими число (27 указов о приостановлении) нельзя признать достоверным²³.

Для сравнения расскажем о наших подсчетах. В период с 1993 по 2001 г. Президент РФ издал 43 акта о приостановлении — 1 распоряжение, о котором мы говорили ранее (1993 г.), и 42 указа (1994—2001 гг.): в 1994 г. — 7 указов, в 1995 г. — 2 указа, в 1996 г. — 4 указа, в 1997 г. — 5 указов, в 1998 г. — 1 указ, в 1999 г. — 4 указа, в 2000 г. — 18 указов, в 2001 г. — 1 указ. Они приостанавливали действие региональных актов исполнительной власти в следующих субъектах Федерации: республиках Ингушетия (7 указов о приостановлении), Адыгея (5 указов), Саха (Якутия) (3 указа), Башкортостан (2 указа), Удмуртской Республике (1 указ и 1 распоряжение), республиках Коми и Чувашия (по 1 указу), в Краснодарском и Красноярском краях (по 1 указу), в Воронежской (6 указов), Курской областях (2 указа), а также в Амурской, Архангельской, Белгородской, Владимирской,

¹⁸ См., например: Указ Президента РФ от 8 августа 1997 г. № 853 «О постановлении главы администрации Краснодарского края» // СЗ РФ. 1997. № 32. Ст. 3757; Указ Президента РФ от 18 декабря 1997 г. № 1328 «О постановлении Губернатора Курской области от 13 июня 1997 г. № 725 «Об упорядочении финансово-хозяйственных отношений на территории Курской области»» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5749.

¹⁹ См.: Указ Президента РФ от 26 января 1998 г. № 74 «О постановлениях Кабинета министров Республики Адыгея от 9 июня 1997 г. № 179, 180, 181, 182 и от 23 июня 1997 г. № 207, 208, 209, 210» // СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 562.

²⁰ См., например: Указ Президента РФ от 7 августа 1997 г. № 834 «Об Указе Главы Республики Коми от 31 июля 1996 г. № 215 «О мерах по сокращению задолженности предприятий Республики Коми по платежам в республиканский бюджет Республики Коми, бюджеты городов, районов и территориального дорожного фонда Республики Коми» // СЗ РФ. 1997. № 32. Ст. 3754; Указ Президента РФ от 31 января 1999 г. № 168 «Об Указе Президента Республики Ингушетия от 20 декабря 1998 г. № 304 «О назначении на 28 февраля 1999 г. референдума Республики Ингушетия» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 839.

²¹ См.: Указ Президента РФ от 7 июня 2000 г. № 1055 «Об указах Президента Республики Адыгея от 8 октября 1997 г. № 246 «О номенклатуре кадров Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея» и от 4 июня 1999 г. № 111 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Адыгея от 8 октября 1997 г. № 246 «О номенклатуре кадров Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея»» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2544.

²² См.: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1306 «О нормативных правовых актах Губернатора Курской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5745.

²³ Но само допущение о том, что указы о приостановлении должны иметь унифицированное наименование, представляется весьма логичным, а фактическая разнородность их заголовков свидетельствует о дефекте юридической техники.

Ленинградской, Московской, Мурманской, Оренбургской, Смоленской, Тверской, Тульской областях, Ненецком автономном округе (по 1 указу)²⁴.

Заметим, что верховная власть уладила рассматриваемую проблему еще до того, как в нее погрузилась наука. Речь о том, что акты о приостановлении не имели *типового* названия с 1994 г. по середину 2000 г. Однако в первый срок президентства В. В. Путина эта порочная практика была прекращена: начиная с Указа Президента РФ от 12 июня 2000 г. № 1101²⁵ все указы о приостановлении обрели единый заголовок — «О приостановлении действия...».

Теперь перейдем к *содержанию* правового акта. Известно, что текст указов и распоряжений может разбиваться на констатирующую часть (преамбулу) и постановляющую (распорядительную) часть. В актах о приостановлении в констатирующей части фиксируется одно или несколько оснований для осуществления этой меры, предусмотренных в ч. 2 ст. 85 Конституции России и ч. 1 ст. 29 Закона № 184-ФЗ²⁶, а в постановляющей части — решение о приостановлении и, как правило, предложение для органа или лица, действие актов которых было приостановлено, об отмене данных актов.

В доктрине нередко акцентируется, что суспензация всегда должна характеризоваться правовой определенностью: «авторы» временно недействующего акта вправе знать, по какой причине этот акт не исполняется, в том числе для того, чтобы принять самостоятельное решение о его отмене или о внесении в него изменений²⁷. Мы солидарны с этой позицией.

Что происходило на практике? В большинстве актов о приостановлении принцип правовой определенности был соблюден. К примеру, в Указе Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № 1621 отмечалось, что Указ Президента Республики Адыгея от 22 августа 1994 г. № 131 противоречит ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 27, ч. 3 ст. 62 и п. «в» ст. 71 Конституции России, ст. 24, 32, 178, 180, 181, 184, 199, 202 и 203 КоАП РСФСР, ст. 17 Основ законодательства РФ о нотариате, ст. 10 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», после чего

²⁴ Настоящая статистика подготовлена при помощи официальных электронных версий Собрания актов Президента и Правительства Российской Федерации и Собрания законодательства Российской Федерации (<http://www.szrf.ru/szrf/index.shtml?md=0>). Мы не претендуем на истину в последней инстанции и рады любым уточнениям.

²⁵ См.: Указ Президента РФ от 12 июня 2000 г. № 1101 «О приостановлении действия постановления Губернатора Тверской области от 28 сентября 1999 г. № 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области»» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2676.

²⁶ К таким основаниям относится противоречие Конституции РФ федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушение прав и свобод человека и гражданина.

²⁷ По обобщающему суждению А. И. Козулина, «во всех случаях нужны веские основания, действительно оправдывающие факты соответствующих приостановлений. К актам правотворчества о приостановлении... должно предъявляться требование точного определения в их содержании таких оснований» (Козулин А. И. Нормативные правовые акты и иные акты правотворчества // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2001. Вып. 2. С. 275).

постановлялось приостановить действие данного Указа и предложить Президенту Республики Адыгея отменить его²⁸.

Но встречались досадные прецеденты, когда преамбула акта о приостановлении имела не настолько обстоятельные отсылки к конкретным нормам либо не имела их вовсе. Так, в Указе Президента РФ от 18 января 1996 г. № 62 постановлялось приостановить действие Указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995 г. № УП-256 в связи с тем, что он противоречит Конституции РФ и законам РФ, а Президенту Республики Башкортостан предлагалось привести этот Указ в соответствие с Конституцией РФ и законодательством РФ²⁹. В подобных ситуациях региональным властям оставалось лишь догадываться, по каким основаниям первое лицо рекомендует отменить спорный акт³⁰.

Таким образом, указы и распоряжение о приостановлении в целом отличались ясностью, логичностью, понятностью для правоприменителя (конечно, с учетом имманентно присущей для этих актов лаконичности), а их недостатки, по всей видимости, были обусловлены онтогенезом самого института приостановления, его сравнительно эпизодическим использованием и экстраординарной обстановкой 1990-х гг. Например, затронутый в предыдущем абзаце Указ Президента РФ № 62 был разработан³¹ и подписан на фоне террористического акта в городе Кизляре и селе Первомайском (9—18 января 1996 г.)³².

Подведем итоги. За неполных 10 лет «жизни» институт приостановления действия актов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), органов исполнительной власти субъектов РФ нашел достойное применение, прервав реализацию более чем четырех десятков нормативных правовых актов регионального уровня, противоречащих

²⁸ См.: Указ Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № 1621 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 22 августа 1994 г. № 131 “Об административной ответственности за нарушения установленного порядка приобретения права на место жительства, порядка пребывания и правил регистрации в Республике Адыгея”» // СЗ РФ. 2000. № 38. Ст. 3778.

²⁹ См.: Указ Президента РФ от 18 января 1996 г. № 62 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995 г. № УП-256 “О мерах по совершенствованию валютного контроля за импортом товаров, работ и услуг предприятиями, учреждениями, организациями Республики Башкортостан в порядке предоплаты”» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 262.

³⁰ Другой способ — обращение в суд. Однако опыт показал, что «оспариваемые Президентом Российской Федерации акты отменялись принявшими их органами еще до рассмотрения дела в суде» (Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 48), поэтому «примеров их проверки в соответствующих судах еще не было» (Едалов Г. В. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 18).

³¹ Это вытекает из того факта, что большая часть виз, проставленных на обратной стороне листа первого (подлинного) экземпляра Указа Президента РФ № 62, датируется первой половиной января 1996 г.

³² См.: Кизляр — Первомайское: операция без аналогов / гл. ред. А. Г. Горлов. М., 1996. 128 с.

российскому законодательству. Но применение данной меры было сопряжено с пробельностью правового регулирования и несовершенством технико-юридических приемов, что могло нарушать и без того хрупкий баланс между центром Федерации и ее участниками.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кутафин О. Е.* Глава государства : монография. — М., 2015. — 560 с.
2. *Комкова Г. Н., Абаева Е. А.* Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 6. — С. 75—87.
3. *Панов А. А.* Полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 6. — С. 56—67.
4. Административное принуждение : учебное пособие / отв. ред. Л. В. Стан-дзонь. — М., 2021. — 320 с.
5. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник / под ред. С. А. Старостина. — М., 2019. — 336 с.