

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет) Юридический
институт
Кафедра «Теория государства и права, конституционное
и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
ЮУрГУ – 40.04.01.2017.358 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.ю.н., доцент кафедры
_____ Т. Б. Смашникова
_____ 2017 г.

Автор магистерской
диссертации магистрант
группы Юм-358
_____ А. В. Гаврилов
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 2017 г.

АННОТАЦИЯ

Гаврилов А. В. магистерская диссертация «Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»: ЮУрГУ, Юм358, 82 с., список использованных источников и литературы – 48 наим.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с закреплением и реализацией административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие институт административно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, практика их реализации и теоретические разработки в данной сфере.

Целью исследования является выявление недостатков и пробелов как в системе научных представлений об административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъектов Российской Федерации, так и в ее правовом регулировании, а также выработка вариантов устранения этих недостатков и пробелов.

Для достижения этой цели, решаются следующие задачи:

- 1) Рассмотреть понятие «должностное лицо» в законодательстве и правовой науке;
- 2) Определить общую характеристику института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и порядок наделения его полномочиями;
- 3) Охарактеризовать административно-правовой статус и компетенцию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- 4) Рассмотреть сущность и цели административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

5) Определить особенности административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

6) Раскрыть проблемы привлечения к административной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

7) Выявить направления совершенствования законодательства об ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, административно-правовая ответственность, нормативно правовые акты, Президент Российской Федерации, правительство.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, ПОЛНОМОЧИЯ И КОМПЕТЕНЦИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
1.1 Понятие «должностное лицо» в законодательстве и правовой науке	10
1.2 Общая характеристика института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и порядок наделения его полномочиями	14
1.3 Административно-правовой статус и компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	18
ГЛАВА 2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ЕГО ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ	23
2.1 Сущность и цели административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	23
2.2 Особенности административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	38
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..	47
3.1 Проблемы привлечения к административно ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	47

3.2 Направления совершенствования законодательства об административной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	61
---	----

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	72
------------------	----

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	77
---	----

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Появление института административно-правовой ответственности в российском законодательстве в 2000 году в виде возможности отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и роспуска региональных представительных органов было обусловлено слабостью федерализма в России и необходимостью укрепления центральной власти. Вместе с тем с момента закрепления в Федеральном законе от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон №184-ФЗ) института административно-правовой ответственности, в него постоянно вносились изменения. В результате, в настоящий момент ряд норм об ответственности государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации не согласуются друг с другом, а некоторые – весьма спорны с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации 1993 года.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с закреплением и реализацией административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие институт административно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, практика их реализации и теоретические разработки в данной сфере.

Целью исследования является выявление недостатков и пробелов как в системе научных представлений об административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъектов Российской Федерации, так и в ее правовом регулировании, а также выработка вариантов устранения этих недостатков и пробелов.

Для достижения этой цели, решаются следующие задачи:

1. Рассмотреть понятие «должностное лицо» в законодательстве;
2. Определить общую характеристику института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и порядок наделения его полномочиями;
3. Охарактеризовать административно-правовой статус и компетенцию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
4. Рассмотреть сущность и цели административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
5. Определить особенности административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
6. Раскрыть проблемы привлечения к административной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
7. Выявить направления совершенствования законодательства об ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Методологической основой исследования является совокупность общенаучных и частнонаучных методов: диалектического, системного, исторического, статистического, социологического, сравнительно-правового и формально-юридического.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых по общим проблемам юридической и социальной ответственности: Бахраха Д.Н., Виговского Е.В., Волженкина Б.В., Егоровой Н., Засова К.П., Здравомыслова Б.В., Аснис А.А. и др.

Эмпирическую основу исследования составили: анализ практики применения отдельных мер административно-правовой ответственности государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, анализ судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, анализ статистических данных количества нарушений закона, выявляемых органами

прокуратуры в деятельности государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Нормативную базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральные конституционные законы, федеральные законы (основной из которых – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), указы Президента Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, Устав Челябинской области от 25.05.2006 № 22-ЗО «Устав (Основной Закон) Челябинской области», Закон Челябинской области от 31.05.2012 № 338-ЗО (ред. от 06.09.2017) «О выборах Губернатора Челябинской области, Закон Челябинской области от 29.11.2012 № 422-ЗО «О порядке отзыва Губернатора Челябинской области, Закон Челябинской области от 31.05.2012 № 338-ЗО «О выборах Губернатора Челябинской области».

Научная новизна выпускной квалификационной работы в том, что автором предпринята попытка создания целостной теоретической концепции административно-правовой ответственности государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, способной служить основой для совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, ПОЛНОМОЧИЯ И КОМПЕТЕНЦИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие «должностное лицо» в законодательстве и правовой науке

Основы правового статуса высшего должностного лица устанавливаются, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также конституциями и уставами и законами субъектов Российской Федерации, закрепляющими его наименование, требования к кандидату, порядок вступления в должность, ограничения, связанные с ее замещением, гарантии деятельности, основные полномочия, порядок исполнения полномочий в случае временного отсутствия, условия, основания и процедуру прекращения исполнения полномочий, процедуры применения к нему мер конституционной ответственности и основы взаимодействия с иными органами государственной власти.¹

Наибольшие сложности при характеристике правового положения высшего должностного лица возникают с таким признаком, как «высший» – в какой системе государственных органов субъекта Российской Федерации, по отношению к каким видам органов? Исходя из общеправовых и государственно-управленческих принципов, наличие признака высшего в статусе государственного органа (должностного лица) всегда означает определенный стандартный набор функций и полномочий – кадровых, организационных, регулятивных, юрисдикционных.

¹ Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. 2016. – № 7. – С. 17.

Наиболее значимые из них реализуются высшим должностным лицом в системе исполнительной власти (при формировании органов, координации и контроле за их деятельностью, применении мер ответственности), но федеральный закон не случайно говорит о высшем должностном лице субъекта Российской Федерации, а не системы исполнительной власти, возлагая на него тем самым значительные представительские, арбитражные и координационные функции и полномочия, выводя его на «высший уровень» в межсистемных отношениях с законодательной и судебной властью, органами местного самоуправления, федеральными органами государственной власти.¹

Высшее должностное лицо не может рассматриваться, как государственное учреждение, находящееся вне системы исполнительной власти, по аналогии с правовым статусом Президента РФ. Во-первых, обращает на себя внимание необязательность наличия в системе региональной государственной власти высшего должностного лица согласно статье 2 Закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах» конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ (этот редкий пример диспозитивности демонстрирует попытку федерального законодателя обеспечить хотя бы минимальный уровень реализации принципа федерализма применительно к ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации).

Во-вторых, федеральный законодатель исходит из единства правового положения высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа, которого, в свою очередь, никак нельзя представить вне системы исполнительной власти.

¹ Егорова Н. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. – 2015. – № 4. С.154.

В-третьих, необоснованно не учитывать место расположения правовых норм, определяющих статус высшего должностного лица – глава III Закона «Об общих принципах» называется «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации безусловно является элементом региональной системы исполнительной власти, формально, т. е. юридически, входящим в эту систему в качестве органа государственной власти, возглавляющего высший исполнительный орган государственной власти. Этим его статус отличается от статуса Президента Российской Федерации который не является органом государственной власти Российской Федерации, возглавляющим Правительство Российской Федерации а значит, не является и субъектом системы федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может быть признано исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, одним из видов исполнительных органов. Два высших исполнительных органа в одной подсистеме единой системы государственной власти существовать не могут – единственным высшим является высший исполнительный орган государственной власти, который, в отличие от высшего должностного лица, является обязательным элементом системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.¹

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2001 г. № 45-Г01-14 указано, что Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, получает свои полномочия от народа на основе свободных выборов,

¹ Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. 2016. – № 7. – С. 18.

осуществляет государственную власть, то есть является органом государственной власти, образуемым субъектом Российской Федерации. Такой же вывод вытекает из анализа статей 2, 17, 18 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» исходя из их содержания и места в системе норм Федерального закона. Статьи 17 и 18 включены в главу 111 «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Статьи 2 и 17 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяющие, как следует из их наименования, систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, допускают возможность устанавливать в рамках этой системы должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Статья 18 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает избрание высшего должностного лица на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, определяет его полномочия по осуществлению государственной власти.

Высшее должностное лицо, безусловно, обладает самостоятельной компетенцией в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, реализует свои полномочия независимо от других государственных органов, в таких правовых и организационно-правовых формах, которые принадлежат только данному виду государственного установления. Его взаимодействие с иными системами государственной и муниципальной власти и их отдельными представителями свидетельствует о том, что выполняемая высшим должностным лицом функциональная, организационная, регулятивная нагрузка не может быть сведена к деятельности одной государственной должности.

Признанию высшего должностного лица органом государственной власти не мешает тот факт, что высшее должностное лицо замещает государственную должность субъекта Российской Федерации. Замещение государственной должности следует рассматривать как организационные особенности наделения

полномочиями данного вида государственного установления и порядка их исполнения одним физическим лицом.

Таким образом, федеральный законодатель исходит из единства правового положения высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа, которого, в свою очередь, никак нельзя представить вне системы исполнительной власти.

Необходимо учитывать место расположения правовых норм, определяющих статус высшего должностного лица согласно Федеральному закону от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

1.2 Общая характеристика института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и порядок наделения его полномочиями

В Российской Федерации сегодня продолжается процесс формирования новой, принципиально отличительной в сравнении с советским периодом, политической системы и, прежде всего, ее важнейшего элемента – системы органов государственной власти. Существенное значение имеет тот факт, что основы правового статуса федеральных органов государственной власти достаточно всесторонне урегулированы в Конституции Российской Федерации. Этого нельзя сказать об органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В этом также одна из причин продолжающегося реформирования в данной области.

Одной из актуальных проблем в современной России, как в практическом, так и теоретическом плане является статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Она достаточно сложна и многопланова, требует серьезного теоретического осмысления и комплексного анализа нормативных

правовых актов всех уровней. Проводимые в конце XX в. в стране реформы органов государственной власти в целом, коснулись и института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Вызывает немало споров и последние нововведения, касающиеся порядка выдвижения политической партией, победившей на выборах в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Должностное лицо субъекта Федерации как институт занимает центральное место в организации государственной власти, системе региональных органов в субъектах Российской Федерации. Он оказывает так же активное влияние на выполнение задач общедолевого значения. В связи с этим определение роли высшего должностного лица в целом, анализ процесса его становления, эволюции в российском государстве является важным условием характеристики его административно-правового статуса, места в системе исполнительной власти Российской Федерации, роли в решении государственных задач. На сегодняшний день перед наукой административного права, иными отраслями права и правоприменительной практикой стоят задачи разработки, внедрения наиболее эффективных форм организации и деятельности института высшего должностного субъекта Федерации, совершенствования его правового статуса, поиска новых форм его взаимодействия с органами власти как Российской Федерации, так и ее субъектов.¹

Завершение процесса становления и успешное функционирование единой системы исполнительной власти Российской Федерации требуют создания синхронизированного механизма взаимодействия всех ее звеньев. Формирование,

¹ Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 19.

дальнейшее развитие целостной, эффективно работающей единой системы исполнительной власти, невозможно без определения правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации, без создания механизмов его взаимодействия с региональными и федеральными органами исполнительной власти.

Считается, что схема построения системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, исполнительной власти аналогична федеральной. В связи с этим учитываются особенности конкретных субъектов Российской Федерации. Отклонения от общей схемы допускаются в той мере, в какой такие отклонения соответствуют принципам федерализма и самостоятельности в деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в определенных законодательством пределах. Так, в частности, решаются вопросы и о наименованиях высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В целом субъекты Российской Федерации закрепили в своем законодательстве следующие наименования данной должности: президент республики; глава республики; председатель правительства; губернатор; глава администрации; мэр.

На основе анализа отечественного законодательства предлагается определение высшего должностного лица как представителя субъекта Российской Федерации, руководителя высшего коллегиального органа и, вместе с тем, всей системы исполнительной власти в субъекте Федерации. Отмечается, что наименование должности высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) устанавливается конституцией (уставом) конкретного субъекта Российской Федерации с учетом его исторических, национальных и иных традиций.

Следует отметить значительную схожесть статусов Президента Российской Федерации и глав субъектов Российской Федерации. Это обусловлено тем, что они

объединены общим целевым назначением - осуществлением государственной власти (в Российской Федерации в целом и на уровне субъектов Российской Федерации) занимают центральное место в механизме государственного управления, обладают некоторыми схожими полномочиями. Их статусы имеют единую социальную направленность в обществе и государстве, обусловленную социальными функциями Конституции Российской Федерации.¹

Особенности статуса высшего должностного лица субъекта Федерации связаны также с процедурой наделения его полномочиями. Нововведения в системе выдвижения кандидатур на пост высшего должностного лица субъекта Федерации отражают тенденцию к эволюции системы наделения полномочиями главы региона, формированию института замещения должности высшего должностного лица с привлечением политических партий. Кандидатуры Президенту РФ на эту должность предлагает партия, победившая на региональных выборах, в установленном порядке. Президент РФ вносит кандидатуру в законодательный (представительный) орган. Окончательное слово, как прежде, остается за Президентом РФ, который вносит кандидатуру в региональный парламент и может не согласиться с его решением при отклонении этой кандидатуры.

Существует определенное сходство в системах выдвижения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации с увязкой в последнее время с политическими партиями. Государственная Дума Российской Федерации дает согласие Президенту Российской Федерации на утверждение Председателя Правительства Российской Федерации по представленной Президентом Российской Федерации кандидатуре с возможностью трехкратного ее отклонения. В этой процедуре за Президентом Российской Федерации, который может не

¹ Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. – 2015. – № 11. – С.71.

согласиться с мнением Государственной Думы вплоть до ее роспуска, отведена основная роль.

Таким образом, можно сделать вывод, что при определении статуса высшего должностного лица субъекта Федерации следует исходить из конкретной системы организации органов исполнительной власти, установленной в субъекте Российской Федерации, и того положения, которое занимает высшее должностное лицо в этой системе.

Конституция Российской Федерации предоставила субъектам Федерации право самостоятельно определять систему органов государственной власти, но при формировании должен был учитываться принцип разделения властей. Далее был период, характеризующейся полной неподотчетностью глав регионов перед федеральной властью и несоответствия регионального законодательства федеральным конституционным принципам.

С принятием Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на федеральном уровне была предпринята попытка упорядочить систему государственных органов власти в субъектах Российской Федерации.

Должностное лицо субъекта Федерации как институт занимает центральное место в организации государственной власти, системе региональных органов в субъектах Российской Федерации. Он оказывает также активное влияние на выполнение задач общенационального значения. В связи с этим определение роли высшего должностного лица в целом, анализ процесса его становления, эволюции в российском государстве является важным условием характеристики его административно-правового статуса, места в системе исполнительной власти Российской Федерации, роли в решении государственных задач.

1.3 Административно-правовой статус и компетенция высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Административно-правовой статус должностного лица составляют следующие элементы: должность, функции, полномочия и гарантии их реализации, ответственность. Административно-правовой статус должностного лица определяется не только полномочиями, но и особым порядком назначения на должность и усложненной процедурой отстранения от занимаемой должности.

Кроме того, лица, замещающие определенные должности, должны соответствовать установленным требованиям, вытекающим из должностной компетенции, представляющей собою устойчивый комплекс обязанностей и прав, юридически закрепленный и ориентированный на одного служащего, который должен осуществлять свою деятельность в государственном органе.

В.М. Манохин справедливо указывает на то, что административная должность является «соединением его организационно-правового положения и состоит из двух частей: служебной и личной. Причем если вторая часть устанавливает различные гарантии для служащего (размер отпуска, льготы, компенсации и др.), то в первой заключены его служебные обязанности и права (обязанность соблюдать внутренний распорядок, право применять меры административного пресечения и др.)».¹

Административно-правовой статус должностного лица характеризуется следующими элементами:

- осуществление деятельности на установленных законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов принципах;
- наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы;

- функции должностного лица - главные направления практического воздействия при выполнении задач по должности и реализации установленных в нормативных актах полномочий. Функции характеризуют предметную направленность деятельности и определяют компетенцию должностного лица;
- права и обязанности - это центральные элементы статуса, характеризующие юридическое состояние должностного лица;
- правовые формы и методы реализации функций и полномочий (убеждение и принуждение, предупреждение, пресечение, стимулирование, запреты и т.д.);
- гарантии реализации полномочий должностного лица;
- ответственность - неотъемлемый элемент правового статуса должностного лица, предполагающий создание обстановки взаимной требовательности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины; - льготы, гарантии и компенсации.

Уваров В.Ф., анализируя акты законодательства, пришел к выводу о том, что общее содержание статуса должностного лица образуют в основном

¹. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 2015. – С. 39

следующие элементы: наименование должностного лица; функции; правомочия; гарантии реализации полномочий; ответственность.¹

Административно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации регулируется следующими правовыми актами:

¹ Уваров В. Ф. Порядок оспаривания решений органов власти и должностных лиц // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С.61.

- Конституция Российской Федерации
- Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
- Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
- Указ Президента Российской Федерации от 27.12.2004 № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации».
- Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».
- Уставами субъектов Российской Федерации (Уставом Челябинской области от 25.05.2006 № 22-ЗО «Устав (Основной Закон) Челябинской области»).

Иными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в частности:

- порядок выборов губернатора Челябинской области определяется Законом Челябинской области от 31.05.2012 № 338-ЗО(ред. от 06.09.2017) «О выборах Губернатора Челябинской области»;
- порядок отзыва губернатора Челябинской области определяется Законом Челябинской области от 29.11.2012 № 422-ЗО «О порядке отзыва Губернатора Челябинской области»;

- выборы Губернатора Челябинской области основываются на Законе Челябинской области от 31.05.2012 № 338-ЗО «О выборах Губернатора Челябинской области».

Так, Закон Челябинской области от 31.05.2012 № 338-ЗО «О выборах Губернатора Челябинской области», определяет избирательные права граждан на выборах Губернатора Челябинской области, устанавливает порядок назначения выборов, определяет систему и полномочия избирательных комиссий, устанавливает требования к выдвижению кандидата, регламентирует порядок проведения предвыборной агитации.

Следует отметить, что ранее в соответствии с законодательством Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, в частности Губернатор Челябинской области наделялись своими полномочиями по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и Уставами субъектов Российской Федерации, в частности Уставом Челябинской области.

Таким образом, административно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляет собой совокупность прав и обязанностей, а также ограничений, полномочий и ответственности, которые закреплены в федеральном и региональном законодательстве и иных документах, регулирующих полномочия и функции указанного должностного лица.

Административно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации регулируется в первую очередь Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также

иными федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. Кроме того статус указанного лица регулируется уставами субъектов Российской Федерации и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Общее содержание статуса должностного лица образуют в основном следующие элементы: наименование должностного лица; функции; правомочия; гарантии реализации полномочий; ответственность.

ГЛАВА 2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ЕГО ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ

2.1 Сущность и цели административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

При характеристике видов юридической ответственности за нарушение административно-правовых норм в литературе используются различные понятия, чаще всего административная ответственность. Интересно, что первой отраслью права, воспринявшей термин «ответственность», было государственное право, поскольку в отечественном законодательстве он впервые встречается в Указе Петра I «О власти и ответственности Сената» от 2 марта 1711 года.¹

Административно-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности, за редким исключением, не выделялась, ее санкции в лучшем случае исследовались в контексте так называемых традиционных видов юридической ответственности. Такой подход к проблеме ответственности в советский период, когда на первое место ставились интересы государства, общества, и лишь потом человека, не был лишен политической логики.

По мере реформирования нашего общества, построения демократического правового государства внимание к проблемам Административно-правовой ответственности в юридической литературе значительно возросло. Их разработка представляется одним из наиболее значимых условий, способствующих более эффективному функционированию органов государственной и местной власти.

Юридическая теория и практика давно выявили необходимость самостоятельного существования административно-правовой ответственности,

¹ Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. – 2015. – № 8. – С.133.

которая, по мнению специалистов, не должна растворяться в других видах правовой ответственности.

Будучи одним из видов юридической ответственности, административно-правовая ответственность, как и любая другая юридическая ответственность, по мнению многих специалистов, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушителя и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных последствий.¹

Круг субъектов административно-правовой ответственности достаточно широк. Среди них выделим высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, играющего ведущую роль в механизме государственной власти. Это обуславливается его высоким правовым статусом, под которым мы понимаем предусмотренное в законодательстве правовое положение, определяющее место высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе органов государственной власти, его функции, полномочия и административно-правовую ответственность.

От эффективности работы субъекта Российской Федерации во многом зависят благополучие и самочувствие людей, проживающих на данной территории. Высокий статус губернаторской должности отмечался еще в работах крупнейших дореволюционных ученых. Так, по мнению, «значение губернатора в местной администрации таково, что всякое существенное изменение в этой должности неизбежно должно отразиться на положении всех других

¹ Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 21.

установлений». И действительно, изменения, связанные с порядком избрания, полномочиями, конституционно-правовой ответственностью главы субъекта Российской Федерации во многом определяют его место в системе других органов власти, на их взаимоотношения и роль в обществе и государстве.¹

В Российской Федерации вначале не было и речи о какой-либо ответственности органов и должностных лиц ее субъектов. Однако, начиная с середины 1990-х годов, в работах специалистов, занимающихся проблемами административного права, все чаще стали высказываться предложения о закреплении в российском законодательстве различных мер административно-правовой ответственности органов государственной власти должностных лиц субъектов Российской Федерации.

В теории неоднозначно оцениваются меры административно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации, введенные на уровне федерального закона при отсутствии ее конституционного регулирования.

Виговский Е.В. полагает, что проблема «установления ответственности субъектов за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации должна решаться исключительно путем внесения поправок в действующую Конституцию Российской Федерации». Однако Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении указал, что ответственность субъектов Российской Федерации является необходимым элементом статуса не только Российской Федерации, но и ее субъектов.²

Решения Конституционного Суда Российской Федерации стали юридическим основанием закрепления административно-правовой

¹ Егорова Н. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. – 2015. – № 4. – С.158.

² Виговский Е.В. Процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях // Административное право. – 2016. – С.54.

ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в Федеральном законе от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, в статье 5 (ч. 3 п. «д») данного закона предусматривалось, в частности, что законодательный (представительный) орган может принять решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Эта норма затем была закреплена в Уставах субъектов Российской Федерации и стала важной формой парламентского контроля за исполнительной властью, усилив механизм системы сдержек и противовесов в сфере региональной власти.

В других статьях Закона, в частности, в статье 19 в первоначальной редакции были предусмотрены такие меры административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, как его отставка в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в случаях:

а) издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации в случае, если такое положение предусмотрено законодательством субъекта Российской Федерации

Федерации. Позднее пункт, предусматривающий отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации избирателями субъекта Российской Федерации, был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку он не устанавливал четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также процедурных гарантий.¹

В дальнейшем продолжалось совершенствование рассматриваемых мер административно-правовой ответственности, поскольку, как правильно отмечается в литературе, процедура привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации, предусмотренная нормами Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», оказалась недостаточной для обеспечения нормальной единой системы власти, для удовлетворения насущных потребностей населения регионов.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, согласно указанному Закону, несло ответственность исключительно перед законодательным (представительным) органом субъекта Федерации и только за издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации. А между тем не всякое негативное воздействие на политическую и социально-экономическую сферы в конкретном субъекте Федерации вызывается

¹ Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 21.

конкретным нормативным актом высшего должностного лица. Оно может стать также результатом его действий или бездействия. Понимание этого требовало расширения оснований наступления ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, что и было предусмотрено Федеральным законом, внесшим изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии со статьей 29.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Президент Российской Федерации в случае уклонения главы субъекта Российской Федерации от отмены изданного им нормативного акта, приостановленного Президентом Российской Федерации, или обращения в соответствующий суд либо в случае издания нормативного акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, при условии, что эти противоречия установлены в судебном решении и в течение двух месяцев решение суда оставалось неисполненным, вправе вынести письменное предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Если же в течение месяца с момента вынесения предупреждения высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не примет мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения, то Президент Российской Федерации вправе отрешить это должностное лицо от занимаемой должности.

Указанная схема реализации административно-правовой ответственности в принципе обеспечивала самостоятельность и стабильность системы государственной власти в субъектах Российской Федерации, гарантировала баланс во взаимоотношениях между Федерацией и ее субъектами, а также создавала своего

рода механизм сдержек и противовесов при реализации административно-правовой ответственности со стороны федеральных органов государственной власти».¹

Изменения, внесенные в рассматриваемый Федеральный закон от 19 июня 2004 года, коренным образом изменили порядок избрания, а также административно-правовую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Главными целями этих изменений были названы обеспечение единства исполнительной власти в Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации, повышение роли и ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Для их достижения, а также с учетом нового порядка назначения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации не в результате прямых выборов, а путем наделения по представлению Президента Российской Федерации соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, были расширены основания недоверия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. В частности, было предусмотрено такое дополнительное основание недоверия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации как ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей. Тем не менее, нельзя не обратить внимание на то, что по данному Закону законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, принимающий решение о наделении соответствующими

¹ Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. – 2015. – № 8. – С.135.

полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, фактически лишен возможности самостоятельного привлечения его к конституционно-правовой ответственности. Если раньше вынесенное депутатами недоверие, по аналогии с общераспространенной парламентской практикой, влекло немедленную отставку главы субъекта Российской Федерации, то по действующему законодательству решение законодательного (представительного) органа субъекта Федерации направляется на рассмотрение Президенту Российской Федерации для окончательного решения данного вопроса. Это ведет к ослаблению контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти и нарушает действие принципа разделения властей, установленного статьей 10 Конституции Российской Федерации, применительно к организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. В то время как «выстраивание отношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти в рамках единой системы исполнительной власти (ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации) само по себе не может и не должно предопределять некую деформацию разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации.

В частности, изменение порядка наделения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, возглавляющих, как правило, высший исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации, не может квалифицироваться как одностороннее усиление исполнительной власти соответствующего территориального уровня, «уход» региональных органов исполнительной власти от парламентского контроля». Поэтому федеральная власть ныне пытается расширить полномочия законодательной власти, в том числе в субъектах Федерации. И это правильно. Во всяком случае, логичной представляется возможность прекращения полномочий руководителя субъекта Российской Федерации с учетом воли тех, кто его наделил

ими. Вместо этого в настоящее время, в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», только Президент Российской Федерации обладает правом досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае отрешения его от должности «в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации» или же «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных указанным законом».

Вряд ли можно признать удачной такую конструкцию административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Следует иметь в виду, что «негативная оценка деятельности высших органов государственной власти, должностных лиц, особенно на уровне, затрагивающем отношения Федерации и ее субъектов, требует максимальной осторожности и взвешенности, всесторонней обоснованности, точного соотнесения сиюминутных выгод и формального обеспечения неотвратимости ответственности с возможными отрицательными последствиями, в том числе побочными, отдаленными, чтобы общегосударственным интересам не навредить больше, чем можно извлечь пользы из такого рода осуждения».¹

К мерам административно-правовой ответственности следует отнести предусмотренное статьей 29.1 от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

¹ Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. – 2015. – № 8. – С.136.

государственной власти субъектов Российской Федерации» предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, которое вправе выносить Президент Российской Федерации в случае:

а) издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Федерации) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.¹

Данный пункт статьи 29.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает также срок, в течение которого Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Он не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Как видно, решение о предупреждении принимается в случае конкретного правонарушения и его оспаривание решается в судебном порядке. Такой механизм административно-правовой ответственности представляется более правильным и логичным, поэтому его следует использовать и в других случаях наступления административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации некоторые специалисты склонны относить к политической

¹ Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 22.

ответственности, с чем вряд ли можно согласиться. Ведь речь идет об административном правонарушении, поэтому, на наш взгляд, и ответственность должна носить административно-правовой характер.¹

Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. Данный вид ответственности подробно прописан в части 5 статьи 114 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. В ней установлено, что в случае привлечения указанного лица в качестве обвиняемого и предъявления ему обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления Генеральный прокурор Российской Федерации направляет Президенту Российской Федерации представление о временном отстранении его от должности. Президент Российской Федерации в течение 48 часов с момента поступления представления принимает решение о временном отстранении указанного лица от должности либо об отказе в этом. Среди специалистов ставится вопрос о конституционности закрепления данного вида административно-правовой ответственности в законодательстве. Так, считает, что Президент Российской Федерации по своей сути наделен судебными полномочиями при решении этого вопроса. По его мнению, «только суд правомочен принимать подобные решения и что наделение федеральным законом Президента Российской Федерации не свойственными его конституционному статусу квазисудебными полномочиями, не согласуется с нормами Конституции». Наделение Президента Российской Федерации правом по своему усмотрению реагировать на обращения прокурора в порядке статьи 114 Уголовнопроцессуального кодекса Российской Федерации, единолично определяя достаточность собранных доказательств по обвинению главы субъекта Российской

¹ Егорова Н. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. – 2015. – № 4. – С.160.

Федерации в уголовном преступлении, по мнению, также противоречит конституционному принципу разделения властей и равенства граждан перед законом и судом.¹

Как видно, при существующем порядке наступления административноправовой ответственности неоправданно занижена роль органов судебной власти в механизме реализации рассматриваемой ответственности, в то время как, например, органы правосудия могли бы как непосредственно применять меры административно-правовой ответственности, так и иным образом участвовать в ее реализации. «Констатация органами правосудия несоответствия административно-правовым нормам решений органов государственной власти и должностных лиц может стать основанием для применения другими субъектами мер административной ответственности к этим органам и должностным лицам». Так, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случаях: издания им актов, противоречащих нормативным правовым актам большей юридической силы, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; установленного соответствующим судом иного грубого нарушения законодательства, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

¹ Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. – 2015. – № 8. – С.137.

Видимо, такой подход должен быть применен и в случае отрешения от должности Президентом Российской Федерации руководителя субъекта Федерации. В литературе обоснованно отмечается, что «решение Президента Российской Федерации об отрешении от должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть мотивированным и установленными соответствующим судом фактами совершения этим лицом конституционных деликтов, способных причинить вред интересам государства и общества».¹

Несмотря на некоторые недостатки института административной ответственности должностных лиц, он уже на практике показал очевидный положительный эффект. Так, Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2005 года № 272 в связи со срывом завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа, повлекшим за собой размораживание систем отопления в населенных пунктах этих районов, приведшим к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них, и в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей был отрешен от должности губернатор Корякского автономного округа.²

Для современной России это был, пожалуй, первый положительный опыт, когда общество, уставшее от безответственности власть предержащих, впервые заговорило о реальном существовании юридической ответственности руководителей регионов за «результаты их деятельности». Эффект консолидации

¹ Егорова Н. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. – 2015. – № 4. – С.151.

² Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации // Lex russica. – 2013. – № 7. – С. 698.

общества и государства в данном случае служит еще одним подтверждением перспективности этого направления административной реформы.¹

Отметим, что федеральный закон с 2004 года уже не вносил изменений в институт административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако это не исключает необходимость его дальнейшего совершенствования. Так, на наш взгляд, с учетом новой процедуры избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, вряд ли можно признать правильным отрешение его только Президентом Российской Федерации. Полагаем, что окончательное решение по данному вопросу должен принимать законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. При этом прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, как разновидность административно-правовой ответственности, должно быть соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов.

О необходимости использования судебной процедуры в механизме применения мер федерального воздействия в виде отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации говорится в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн)

¹ Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 23.

Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея Конституционный Суд указал, что «обоснованность отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности гарантируется судебной властью, разрешающей спор между Российской Федерацией и ее субъектом. Тем самым удовлетворяются вытекающие из Конституции Российской Федерации требования о необходимости использования судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия для обеспечения соответствия федеральным нормативным правовым актам нормативных актов субъектов Российской Федерации и защиты прав субъектов Российской Федерации» (п. 4).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что должны быть сформулированы и закреплены в законодательстве критерии наступления административно-правовой ответственности за ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей. В определении их в некоторой степени может способствовать изданный Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Данный перечень показателей в определенной мере конкретизирует критерии административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, но одного этого недостаточно, тем более что и в этом перечне многие критерии вряд ли могут служить основанием признания исполнения своих обязанностей высшим должностным лицом ненадлежащими.

Вместе с тем, как правильно отмечается в литературе «установлен узкий круг ответственности, за рамками которой осталось невыполнение органами государственной власти, и в частности высшим должностным лицом субъекта

Российской Федерации, обязанностей, возложенных на него законодательством, вне зависимости от издания или неиздания не соответствующих федеральному законодательству нормативных правовых актов, связанных с обеспечением осуществляемой ими деятельности в точном соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами».

Будучи одним из видов юридической ответственности, административно-правовая ответственность, как и любая другая юридическая ответственность, по мнению многих специалистов, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушителя и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных последствий.

Необходимо принять Федеральный закон, где четко регламентировать административно-правовую ответственность высшего должностного лица, а также основы его правового статуса.

2.2 Особенности административно-правовой ответственности высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, занимая высокую публичную должность, обладает публично-правовым статусом, одним из элементов которого является административная ответственность.

Необходимо также отметить, что административно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации имеет двойственную природу: с одной стороны, он возглавляет систему органов власти субъекта Российской Федерации, а с другой – является звеном в единой системе исполнительной власти

в Российской Федерации в целом, что и обусловило наличие нескольких процедур привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта в федеральном законодательстве.

Что касается регулирования административной ответственности высшего должностного лица субъекта в законодательстве субъектов, то на сегодняшний момент оно достаточно разнообразно чаще всего нормы законодательства субъектов отсылают к федеральному законодательству.

В административном и уставном законодательстве широко использован опыт обобщенного изложения оснований ответственности. К примеру, согласно ст. 51 Устава Челябинской области Полномочия Губернатора области могут быть прекращены досрочно в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Так, согласно ст. 39 Устава Челябинской области полномочия Законодательного собрания прекращаются досрочно в порядке предусмотренным законом.

Необходимо отметить, что ст. 14 Закона Челябинской области от 28.10.2004 № 295-ЗО «О Губернаторе Челябинской области» более детально закрепляет основания досрочного прекращения полномочий губернатора Челябинской области. Полномочия Губернатора области прекращаются досрочно в случае:

- 1) отставки по собственному желанию;
- 2) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом области по основаниям, предусмотренным федеральным законом;
- 3) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;

- 4) смерти;
- 5) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- 10) отзыва избирателями, зарегистрированными на территории Челябинской области, на основании и в порядке, установленными федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом Челябинской области.

Так, в законодательстве необходимо уточнить основания, условия и последствия применения административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Остановимся на некоторых правовых аспектах ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и положениях Федерального закона, регулирующих ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

1. Процедура отстранения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по инициативе Президента Российской Федерации

Федерации, по сути, имеет две разновидности, отличающиеся по основаниям наступления ответственности и органам, участвующим в установлении конституционных деликтов.

Нельзя не согласиться с мнением Нарутто С.В. о том, что федеральный законодатель установил две процедуры отстранения от должности высшего должностного лица, различающиеся как по основаниям, так и по субъектам и срокам их использования, что противоречит друг другу.¹

Согласно ст. 29.1 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в случае издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству.

При этом такие противоречия должны быть установлены соответствующим судом и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу судебного решения суда не приняло в пределах своих полномочий мер по его исполнению.

Также Президент выносит предупреждение в случае уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного главой государства ранее принятого им либо региональным органом исполнительной власти нормативного правового акта, или от внесения в него изменений. В этом случае также данное уклонение должно осуществляться в течение не менее двух

¹ Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации // Lex russica. – 2013. – № 7. – С. 698.

месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия регионального нормативного правового акта и если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обратилось в соответствующий суд для разрешения спора по существу в течение двух месяцев со дня приостановления незаконного акта.

Далее, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет обязанность Президента Российской Федерации отрешить от должности руководителя высшего регионального органа исполнительной власти в течение месяца со дня вынесения ему предупреждения, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для его вынесения. Согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации наличие нескольких обязательных элементов обеспечивает соразмерность федерального вмешательства негативным последствиям нормативных решений органов государственной власти субъекта Российской Федерации.¹

Процедура, установленная Федеральным законом в ст. 19, согласно которой Президент Российской Федерации может отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. Следует отметить, что основания отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом, такие как утрата доверия и

¹ Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. – 2015. – № 8. – С.140.

ненадлежащее исполнение обязанностей, в законе не раскрыты, следовательно, возникает вопрос, идет ли речь об одном или о разных основаниях.

Некоторые исследователи полагают, что конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта часто имеет ярко выраженный политический характер. Отсюда в теории конституционного права существуют различные точки зрения: одни авторы считают конституционную ответственность высшего должностного лица субъекта РФ разновидностью политической ответственности, другие авторы считают, что конституционная ответственность объединяет в себе политическую, моральную и юридическую. Некоторые полагают, что применительно к высшему должностному лицу субъекта РФ следует говорить исключительно о конституционной ответственности. Следует согласиться с выводами судьи Конституционного Суда Российской Федерации Витрука Н. В., высказанными им в особом мнении относительно того, что отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может осуществляться исходя из мотивов «партийно-политической и иной целесообразности», а не «справедливости и соразмерности меры ответственности характеру содеянного».¹

Достаточно проблематичным видится и практическое применение такого основания выражения недоверия, как ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей: отсутствие объективных критериев «ненадлежащего исполнения обязанностей» делает это основание весьма субъективным.

Наличие двух процедур, существенно отличающихся друг от друга основаниями и механизмом реализации, несколько усложняет процедуру

¹ Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 24.

привлечения к ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации; первый вариант, предусмотренный Федеральным законом, на практике очень трудно применить в связи с участием в этой процедуре судебных органов и требованием значительных временных затрат (следует согласиться с некоторыми исследователями, которые считают, что в первом случае речь все-таки идет о конституционной ответственности, а во втором, когда основанием отрешения от должности является утрата доверия, это своеобразная административная ответственность или мера политической ответственности).

2. Исходя из того, что новый порядок наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации предусматривает непосредственное участие в этом процессе Президента Российской Федерации, то полномочия последнего по отрешению от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, так как именно Президент Российской Федерации представляет кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Но в соответствии с Федеральным законом принятие решения о наделении лица полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации возложено на законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации, однако, при отстранении высшего должностного лица субъекта, мнение данного органа не учитывается. Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности. Было бы целесообразнее, если в процедуре наделения полномочиями и освобождения от должности участвовал один и тот же орган.

Следует отметить, что практика уже показала очевидный положительный эффект данных нововведений. 28 июля 2016 года президент Российской Федерации Владимир Путин своим указом отстранил Никиту Белых от должности губернатора Кировской области в связи с утратой доверия. В отношении Белых возбуждено уголовное дело о получении взяток на общую сумму 400 тысяч евро. Следователи Следственного комитета Российской Федерации во взаимодействии с сотрудниками ФСБ задержали его с поличным на месте совершения преступления 24 июня 2016 года в одном из ресторанов Москвы. В настоящее время Белых находится под арестом, но взяточником себя не считает и намерен доказывать свою невиновность в суде.

25 марта 2015 года Президент Владимир Путин отстранил от должности Губернатора Сахалинской области Александра Хорошавина в связи с утратой доверия. Хорошавин был задержан 4 марта в ходе проведения проверки следственных органов. Экс губернатор был арестован, ему было предъявлено обвинение. 25 июля 2016 года Следственный комитет завершил следственные действия в отношении Хорошавина, которому вменяется более десяти эпизодов взяточничества на десятки миллионов рублей.

18 марта 2014 года Президент Владимир Путин отправил в отставку главу Новосибирской области Василия Юрченко в связи с утратой доверия. В мае 2014 года следователи возбудили в отношении Юрченко уголовное дело о халатности (впоследствии дело было отменено), а в августе — о превышении полномочий. По версии следствия, Юрченко пролоббировал продажу недостроя и земли в центре Новосибирска по заниженной цене. По данным следствия, был причинен существенный вред ОАО "ГазТрансКом", 100% акций которого находятся в собственности Новосибирской области, в виде недополученного дохода на сумму не менее 17,7 миллиона рублей, а также Новосибирской области в виде недопоступления в областной бюджет Новосибирской области налогов и

дивидендов на сумму более 4,3 миллиона рублей. 27 ноября 2015 года следствие по статье «превышение должностных полномочий, совершенное лицом, занимающим государственную должность» было завершено и передано в суд. Экс губернатор не признает свою вину и считает предъявленное ему обвинение необоснованным.

В этой связи возникает еще одна серьезная проблема: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» существенно снижает уровень ответственности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации перед законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. За законодательным органом субъекта сохраняется право выразить недоверие главе субъекта Российской Федерации. Так, например, в марте 2005 г. Законодательным Собранием Алтайского края было выражено недоверие губернатору Алтайского края М. Евдокимову. Но это уже не может повлечь, как было предусмотрено прежним законодательством, немедленную отставку главы региона. В результате получается, что законодательный орган субъекта Российской Федерации лишен реальных механизмов самостоятельного принятия решения о юридической ответственности утверждаемого в должности лица.

Таким образом, Федеральный закон от 06.10. 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит общие формулировки оснований конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которые требуют доработки и уточнения законодателем:

– так, в частности, недостаточно четко сформулированы основания применения административно-правовой ответственности высшего должностного

лица субъектов Российской Федерации, не установлены пределы несоответствий нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству;

– полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случае «отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей...» (пп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона). Данная формулировка содержит противоречия, так как речь может идти об одном или о разных основаниях;

– «утрата доверия Президента Российской Федерации», «ненадлежащее исполнение полномочий» могут трактоваться неоднозначно, так как сам Федеральный закон не содержит определения данных понятий;

– в соответствии с Федеральным законом принятие решения о наделении лица полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации возложено на законодательный (представительный) орган власти субъекта. Однако при отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации мнение данного органа не учитывается. А с точки зрения логики и практики конституционного регулирования в процедуре наделения полномочиями и освобождения от должности должен участвовать один и тот же орган;

– следует в Федеральном законе закрепить одну процедуру применения ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, также следует закрепить за законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации право принимать окончательное решение при отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.¹

¹ Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. – 2015. – № 8. – С.143.

В связи с этим необходимо детально регламентировать институт административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как в федеральном законодательстве, так и региональном, так как в демократическом правовом государстве важную роль в обеспечении единого правового пространства играет институт административноправовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Именно этот вид ответственности позволяет дать оценку действиям органов государственной власти субъектов Федерации.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Проблемы привлечения к административной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Согласно ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на высшее должностное лицо субъекта Федерации распространяются ограничения, установленные для членов Правительства России, если иное не установлено федеральным законом.

Несмотря на отсутствие прямых административных норм, институт административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации нашел свое развитие в федеральных административных законах и федеральных законах. В рамках первой группы указанных актов следует назвать Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», согласно ст. 44 которого Правительство России вносит предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации в случае их противоречия российской Конституции,

федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.¹

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации», с изменениями от 5 апреля 2013 г. устанавливает, что этот судебный орган «разрешает дела о соответствии

¹ Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. – 2015. – № 11. – С.65.

Конституции Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации» (ст. 3).

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», с изменениями от 25 февраля 2014 предоставляет право субъектам Российской Федерации создавать конституционные (уставные) суды для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (ст. 27).¹

Во второй группе законодательных актов, несомненно, ведущее место принадлежит Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, именно в ч. 1 ст. 19 данного закона установлены основания досрочного прекращения полномочий высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в основу классификации административной ответственности может быть положен признак как содержания основания, так и субъекта принятия решения о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации.

В частности, ч. 1.1 рассматриваемой статьи закрепляет, что указанное решение принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента России по большинству оснований. Исключение составляют положения п.п. «б», «в» и «г» ч. 1 ст. 19 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которыми решение о

¹ Манохин В.М. Служба и служащий в С.39.

досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации принимается Президентом России самостоятельно (ч. 1.2). Содержание данных норм подтверждает логичность такой позиции законодателя.

С учетом вышеизложенного, обратимся к более детальному рассмотрению специфики административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Следует согласиться, что с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были заложены основы формирования действенного механизма административно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.¹

Изменения, произошедшие в законодательстве в период с 2000 по 2012 гг. (переход от всенародного избрания к наделению полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта по представлению Президента Российской Федерации и обратно), повлияли как на основания, так и на механизм указанной ответственности высших должностных лиц субъекта Федерации. В результате были оптимизированы и официально закреплены три основные (указанные выше) формы административно-правовой ответственности данного лица.

В ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определен исчерпывающий перечень оснований, по которым законодательный (представительный) орган

¹ Утевский Б.С. Общее учение о должностных преступлениях. – М., 2015. – С.115.

Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. –

государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие его высшему должностному лицу. В тот перечень входит:

- издания им актов, противоречащих Конституции России, федеральному и региональному законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом и не устранены высшим должностным лицом субъекта

Федерации в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей.

В отношении первого из указанных оснований особо подчеркнем, что оно даже выступало предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Как указано в его Постановлении от 4 апреля 2002 г., по смыслу рассматриваемых положений для применения такой меры воздействия, как отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимо, чтобы признанный в судебном порядке неправомерным нормативный акт повлек указанные конституционно значимые тяжкие последствия – массовое нарушение прав и свобод граждан.¹

Следовательно, эти положения не допускают применение данной меры воздействия в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному регулированию. Тем самым обеспечивается соразмерность федерального вмешательства негативным последствиям нормативных решений органов государственной власти субъекта Федерации.

¹ Манохин В.М. Служба и служащий в С.40.

Отметим, что выражение региональным парламентом недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации не является безусловным, автоматически не влечет досрочного прекращения его полномочий, но выступает основанием для рассмотрения Президентом России, с которым региональный руководитель находится в отношениях субординации, вопроса об отрешении его от занимаемой должности.

Как нам представляется, в связи с изменениями в порядке наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, в настоящее время необходимо принципиальное внимание к юридической природе института выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, который был воспринят национальной юридической практикой в качестве важного элемента региональной системы сдержек и противовесов и одновременно – значимой формы парламентского контроля за исполнительной властью.¹

Однако в юридической литературе указанный институт мало исследован и рассматривается либо в рамках общих вопросов, касающихся значения доверия и недоверия в праве, в том числе в административном праве, либо в свете специальных проблем федеративных отношений, юридической ответственности, разделения властей. В итоге современная практика демонстрирует фактическую утрату рассматриваемым институтом самостоятельности и прямой юридической значимости, что подтверждается обязательной включенностью в процедуру его реализации главы российского государства.

Как нам представляется, институт выражения недоверия высшему должностному лицу со стороны регионального парламента

¹ Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. – 2015. – № 11. – С.67.

Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. –

следует скорректировать.

В частности, вопрос о допустимости введения субъектами Федерации отрешения от должности главы исполнительной власти субъекта региональным парламентом как одной из форм административно-правовой ответственности уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В постановлении по «Алтайскому делу» Конституционный Суд России установил, что нормы, допускающие досрочное освобождение от должности главы администрации субъекта Федерации региональным парламентом, соответствуют Конституции Российской Федерации при условии, что такое освобождение производится на основании вступившего в силу судебного решения. Следовательно, в целях соблюдения баланса в системе сдержек и противовесов государственной власти как на региональном уровне, так и в аспекте взаимодействия Федерации с субъектами, видится оптимальным самостоятельное законодательное оформление такой формы административноправовой ответственности высшего должностного лица, как отрешение его от должности в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Глава государства наделяется практически полной свободой в решении вопроса отрешения от должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и не связан никакими правовыми ограничениями.

С одной стороны, и это позитивный момент, это позволяет существенно усилить ответственность данных субъектов перед Президентом России и придать гибкость его кадровой политике, но, с другой стороны, это неоправданно снижает гарантии и стабильность правового статуса высшего должностного лица субъекта

Федерации, что несет риск злоупотребления данным правом.¹

Указанное основание имеет ярко выраженную политическую окраску. В данной связи следует обратить особое внимание на установление и закрепление правовых основ применения и порядка реализации указанной меры ответственности. Это становится еще более актуальным, поскольку в контексте непосредственного избрания населением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – стал актуальным вопрос о конституционности института отрешения его от должности в связи с утратой доверия Президента России. В связи с этим, мы считаем, что данный вопрос должен выступить предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В результате возврата к всенародному избранию высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в современный период особую роль приобретает такая форма административно-правовой ответственности последних, как отзыв избирателями. Ее законодательной основой выступают положения п. «л» ч. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающие критерии применения соответствующей процедуры:

- во-первых, осуществление отзыва только избирателями,

зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации,

¹ Манохин В.М. Служба и служащий в С.41.

Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. –

- во-вторых, обязательное законодательное закрепление данного института и порядка его реализации на региональном уровне, что еще раз уточняется в ч. 7.1 указанной статьи.¹

При этом федеральный законодатель в нормах той же статьи изначально достаточно подробно определяет и основания, и процедуру отзыва высшего должностного лица субъекта избирателями.

Так, ч. 7.2 ст. 19 рассматриваемого акта устанавливает исчерпывающий перечень оснований такого отзыва: 1) подтвержденное судебным решением нарушение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации федерального или регионального законодательства; 2) установленное судом неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение своих обязанностей. Ч. 7.3 ст. 19 Закона об общих принципах организации региональной власти определяет субъектов инициирования процедуры отзыва в судебном порядке, к которым отнесены: политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа избирателей в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта Федерации и обладающих правом участвовать в выборах высшего должностного лица.

В свою очередь ч. 7.4 той же статьи указывает на гарантированность возможности проведения агитации как за, так и против отзыва, всеобщее равное и прямое участие в тайном голосовании по такому отзыву, а также достаточно подробно регламентирует саму процедуру отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации избирателями и его ограничения.

Также уточним, что на уровне субъектов Российской Федерации вопросам административно-правовой ответственности высших должностных лиц также

¹ Утевский Б.С. Общее учение о должностных преступлениях. – М., 2015. – С.119.

уделяется пристальное внимание, что подтверждается спецификой ее регулирования, определяемой в региональном законодательстве. В качестве примера обратимся к соответствующему опыту Челябинской области.

Так, Уставом Челябинской области закреплены все основания отрешения от должности ее высшего должностного лица – губернатора, которые предусмотрены федеральным законодательством (ч. 6 ст. 45). При этом региональным законодателем ряд соответствующих положений не продублирован, а изложен лаконично и синтезировано, что позволяет, как представляется, избежать в ряде случаев внесения изменений и дополнений в данный учредительный акт в случае оптимизации федерального законодательства. Более подробно вопросы административно-правовой ответственности, в том числе высшего должностного лица субъекта, урегулированы в специальном законодательстве Челябинской области.

В частности, особого внимания заслуживают нормы избирательного законодательства Челябинской области, посредством которых крайне оперативно были восприняты тенденции оптимизации федеральных законодательных актов в аспекте изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, примером здесь можно обозначить детальное регулирование такой формы административно-правовой ответственности, как отзыв высшего должностного лица избирателями.

Закон Челябинской области от 29.11.2012 № 422-ЗО «О порядке отзыва Губернатора Челябинской области» (подписан Губернатором Челябинской области 11.12.2012) ст. 7 которого в целом отражает положения федерального закона в исследуемом аспекте, что видится логичным, исходя из ее наименования.

Отзыв Губернатора Челябинской области возможен по одному из следующих оснований:

1) нарушение Губернатором Челябинской области законодательства Российской Федерации и (или) законодательства Челябинской области, факт совершения которого установлен соответствующим судом;

2) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение Губернатором Челябинской области своих обязанностей, установленное соответствующим судом.¹

Для сравнения, в ст. 15 «Общие положения об отзыве депутатов и выборных должностных лиц» Избирательного кодекса Белгородской области от 25 апреля 2012 г. присутствует положение гарантирующего характера, дополняющее нормы закона об общих принципах организации региональной власти: «Право отзыва не может быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы депутата, выборного должностного лица, создания препятствий его законной деятельности» (ч. 2 ст. 15).

Спецификой избирательного законодательства Челябинской области в части установления процедуры отзыва губернатора избирателями выступает параллельное с установлением порядка наделения его полномочиями принятие указанного закона, подробно регламентирующего осуществление соответствующей процедуры.

При этом особого внимания заслуживает содержание гарантий отзываемого губернатора и инициативной группы по его отзыву, определяемых региональным законодателем. Ст. 8 устанавливает гарантии отзываемого Губернатора Челябинской области:

¹ Закон Челябинской области от 29.11.2012 № 422-ЗО «О порядке отзыва Губернатора Челябинской области» (подписан Губернатором Челябинской области 11.12.2012)// Южноуральская панорама. – № 191. – 15.12.2012 (спецвыпуск N 46).

- назначить до 20 доверенных лиц, представляющих интересы отзываемого Губернатора Челябинской области в отношениях с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, их должностными лицами, а также участниками голосования по вопросам, связанным с отзывом Губернатора Челябинской области.

- отозвать доверенных лиц, уведомив об этом Избирательную комиссию Челябинской области, которая аннулирует выданные данным доверенным лицам удостоверения.

- назначать наблюдателей.

На всех этапах осуществления отзыва Губернатором Челябинской области может быть использовано право на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод в суде.

Ст. 9 устанавливает гарантии инициативной группы, иных групп участников голосования, которые: вправе осуществлять агитационную и иную законную деятельность, направленную на отзыв Губернатора Челябинской области, а также деятельность, связанную со сбором подписей участников голосования в поддержку инициативы проведения голосования по отзыву Губернатора Челябинской области; могут назначать наблюдателей.¹

Для сравнения, в дополнение к положениям федерального закона Избирательный кодекс Белгородской области устанавливает возможность назначения губернатором такого же количества доверенных лиц, как и при проведении выборов, а для инициативной группы по проведению отзыва - ее уполномоченных представителей, но не более числа доверенных лиц, назначенных губернатором. То есть, в указанной части положения избирательного

¹ Закон Челябинской области от 29.11.2012 № 422-ЗО «О порядке отзыва Губернатора Челябинской области» (подписан Губернатором Челябинской области 11.12.2012)// Южноуральская панорама. – № 191. – 15.12.2012 (спецвыпуск N 46).

законодательства носят ярко выраженный обеспечительный характер. В данной связи опыт Белгородской области можно признать показательным.

Подводя итог, проделанному в настоящем параграфе исследованию, отметим, что в настоящее время административно-правовую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации можно признать самостоятельным институтом административного права. Регулирование оснований и процедуры привлечения к административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации осуществляет как федеральное, так и региональное законодательство. Особое место среди нормативных правовых актов, регламентирующих процедуру административно-правовой ответственности, занимают указы Президента Российской Федерации, на основании которых происходит досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом такая ответственность обладает ярко выраженным политическим характером. Своеобразной новеллой российского законодательства в части регулирования административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации следует признать институт отзыва последнего избирателями, «возрожденный» в силу изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. Однако практику его применения на региональном уровне еще предстоит выработать в оптимизированных условиях современного государственного строительства.¹

Проведенное исследование однозначно позволяет сделать вывод о том, что реализуемые в стране реформы государственной власти коснулись и реформирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

¹ Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. – 2015. – № 11. – С.69.

Федерации. Вместе с тем, предпринятые меры, недостаточно четко определили в федеральном и региональном законодательстве его правовой статус.

Несмотря на существенные изменения в правовом статусе высшего должностного лица субъекта Федерации, произошедшие в ходе проведения реформ государственного управления в последнее время, еще остается немало нерешенных вопросов. Так, до сих пор в юридической литературе ведется дискуссия между сторонниками назначения главы региона Президентом Российской Федерации и сторонниками согласия законодательного органа субъекта Российской Федерации с народным избранием главы региона.

В связи с этим актуальным становится вопрос повышения политической ответственности главы региона перед Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием, законодательным (представительным) органом субъекта Федерации, гражданами субъекта Российской Федерации.

Анализ различных точек зрения исследователей и законодательства позволил дать определение институту высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как совокупности конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с наделением полномочиями, деятельностью и прекращением деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Законодательство, регулирующее правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации находится в стадии формирования. Множество факторов, среди которых главным является политический, влияют на то или иное, подчас противоположное, решение федерального законодателя и высших должностных лиц Российской Федерации. Четкое следование правилам юридической техники, анализ взаимосвязанных нормативных актов и учет мнений всех задействованных в процессе управления регионами позволит в конечном итоге

сформировать оптимальную правовую основу, регулирующую конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.¹

Выбранная сегодня процедура выборов глав субъектов Российской Федерации с учетом возможности участия регионов в определении отдельных ее аспектов при закреплённом праве Президента Российской Федерации отрешать от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в установленных случаях является наиболее оптимальной в целях обеспечения государственной целостности Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило сформулировать определение компетенции высшего должностного лица субъекта федерации совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения:

- определение внутренней политики и направлений внешней деятельности субъекта Российской Федерации;
- обеспечение прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности, законности и правопорядка на территории субъекта Российской Федерации;
- обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти в субъекте Российской Федерации.

Детальная регламентация компетенции высшего должностного лица субъекта федерации позволит наиболее эффективно осуществлять лицам, занимающим данную должность возложенные на них обязанности.

Определить место высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе органов власти субъекта Российской Федерации можно в соответствии с выделенной классификацией:

¹ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. – С.45.

1. взаимодействие высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации и Президента Российской Федерации;

2. взаимодействие высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации;

3. взаимодействие высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации с остальными участниками в рамках системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

4. взаимодействие высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации и законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Мы с уверенностью можем сделать вывод о том, что как субъект системы разделения властей высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации принимает активное участие в системе «сдержек и противовесов». В современных политических и социально-экономических российских реалиях фигура высшего должностного лица субъекта Федерации имеет огромное значение для укрепления единства страны, ее правового пространства, формирования единой экономической и финансовой системы.¹

В настоящее время административно-правовую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации можно признать самостоятельным институтом административного права. Регулирование оснований и процедуры привлечения к административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации осуществляет как федеральное, так и региональное законодательство. Особое место среди нормативных правовых актов,

¹ Утевский Б.С. Общее учение о должностных преступлениях. – М., 2015. – С.134.

регламентирующих процедуру административно-правовой ответственности, занимают указы Президента Российской Федерации, на основании которых происходит досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом такая ответственность обладает ярко выраженным политическим характером. Своеобразной новеллой российского законодательства в части регулирования административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации следует признать институт отзыва последнего избирателями, «возрожденный» в силу изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. Однако практику его применения на региональном уровне еще предстоит выработать в оптимизированных условиях современного государственного строительства.¹

Институт губернаторства по-прежнему остается важнейшим звеном в политической системе государства. Он находится в процессе постоянного совершенствования и развития в интересах укрепления российской государственности, развития партийной системы, обеспечения оптимального баланса интересов федерального центра и субъектов федерации.

3.2 Направления совершенствования законодательства об ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Совершенствование законодательства об административной ответственности, в том числе об административной ответственности должностных лиц, невозможно без уяснения новых реалий российского государства: его федеративного устройства, объединяющего, в принципе, разнопорядковые

¹ Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. – 2015. – № 11. – С.71.

субъекты, а также без надлежащего разрешения проблем распределения полномочий между федерацией и ее субъектами.

Действительно, разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов во всех областях государственной, хозяйственной, социально-культурной жизни нашего общества является одной из наиболее сложных и актуальных проблем. Она возникает всегда, когда речь идет о реализации ст. 72 Конституции Российской Федерации, которая отнесла к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Исходя из смысла и содержания Конституции Российской Федерации, регулирование административной ответственности возможно только путем принятия законодательного акта на федеральном уровне и на основе принимаемых в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

До недавнего времени отношения по установлению и реализации административной ответственности в России регулировались КоАП РСФСР. Несмотря на частое обновление Особенной части Кодекса, законодатель весьма мало уделял внимания его Общей части и приведению ее в соответствие с организацией государственной власти в России (в стране длительное время действовал Кодекс несуществующего государства).

Имеющиеся в КоАП РСФСР нормы о распределении компетенции (ст.ст. 36) приходилось рассматривать с учетом содержания соответствующих статей Конституции Российской Федерации (ст.ст. 71, 72, 76, 77 и др.) и действующих федеральных законов, в которых содержались нормы об административной ответственности граждан, должностных лиц, юридических лиц и которые не были кодифицированы.

В целом полномочия субъектов Федерации в области административных правонарушений определялись следующим образом. КоАП РСФСР содержал исчерпывающий перечень вопросов, по которым местные представительные

органы власти могли принимать решения, устанавливающие правила поведения и административную ответственность за их нарушение. Наряду с КоАП РСФСР полномочия субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности в определенной сфере отношений прямо предусматривали и некоторые федеральные законы. Например, Земельный кодекс РСФСР указывал на возможность принятия республикой в составе Российской Федерации закона об административной ответственности за нарушение земельного законодательства. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» установил, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся принятие и изменение законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с местным самоуправлением, например, об административной ответственности за нарушение сроков и порядка ответа по обращениям граждан, поступающим в органы местного самоуправления.

Таким образом, к ведению субъектов Федерации были отнесены вопросы установления административной ответственности за нарушения правил, принятых в рамках предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов, если они не урегулированы на федеральном уровне, а также правил, являющихся предметом регулирования со стороны субъекта Федерации вне пределов ведения Российской Федераций.

Надо отметить, что при принятии закона, устанавливающего административную ответственность, субъекты Российской Федерации должны были учитывать весь массив федерального законодательства по данному предмету. Так, например, из смысла ст. ст. 18, 56, пункта «в» ст. 72 Конституции Российской Федерации вытекает, что законы субъектов Российской Федерации не могут ограничивать объем прав и свобод человека и гражданина, поскольку нормы федеральной Конституции являются непосредственно действующими и

определяют смысл и содержание любого законодательного акта. Поэтому законом субъекта Федерации не могут быть установлены более высокие санкции за административные проступки или ограничены права участников административного производства.

Помимо федерального законодательства круг вопросов, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, может быть также определен нормативными актами самих субъектов, то есть в конституциях республик, уставах (или основных законах) областей, городов федерального значения.

Правотворческая практика указывает на то, что в основополагающих актах, определяющих статусы субъектов Российской Федерации, нет единого подхода к принципам распределения предметов ведения в сфере установления административной ответственности. Данное обстоятельство вызвало появление в специальной литературе различных точек зрения на решение данной проблемы.

Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях должно устанавливать административную ответственность, во-первых, за нарушения федеральных законов и правил, утверждаемых постановлениями Правительства Российской Федерации, и, во-вторых, за правонарушения, имеющие повышенную общественную вредность, то есть за такие, которые посягают на здоровье, честь и достоинство личности, собственность, общественный порядок. Установление административной ответственности за прочие проступки следует отнести к компетенции субъектов Федерации.

Существует мнение, что в процессе реализации законодательства об административных правонарушениях органы местного самоуправления вправе принимать свои нормативные акты, устанавливающие административную ответственность. При этом соответствующие нормы должны детализировать

порядок применения административных санкций, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Я.Б. Гамзатов считает, что решение вопроса распределения полномочий заключается в определении «долей» Федерации и субъектов Российской Федерации, под которыми подразумеваются не только «доли» компетенции, но и категории проступков, перечни вопросов, которые должны быть урегулированы на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации.¹

Для этого он предлагает сначала подготовить и издать Федеральный конституционный закон об исключительной компетенции органов законодательной власти Российской Федерации в части административно-правового регулирования борьбы с административными правонарушениями, а затем в рамках ст. 78 Конституции Российской Федерации, заключить соглашения между органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации, которые, наряду с другими вопросами, дадут возможность выбрать оптимальный объем и содержание полномочий административно-правовому регулированию для всех субъектов Федерации.

В.Н. Ульянова и В.В. Александров полагают, что данный вопрос должен быть урегулирован путем принятия Основ Российской Федерации об административной ответственности, в которых следует определить и гарантировать конструкцию федерального и регионального законодательства об административной ответственности, четко реализуя при этом конституционный принцип федерализма и разграничения предметов ведения.²

¹ Гамзатов Я.Б. Законодательство об административных правонарушениях в РФ. Проблемы и перспективы: Дис... канд. юрид. Наук. – М., 2012. – С. 58.

² Ульянова В.Н. Указ. Раб. С. 169; Александров В.В. Некоторые проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного права России. – 2014. – С. 55.

Множество мнений и точек зрения, существующих в научной и юридической литературе на решение проблемы о распределении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в сфере установления административной ответственности, явилось следствием нечеткого определения данного вопроса в самой Конституции Российской Федерации.

Как правильно отмечает А.П. Шергин: «Отношения, которые возникают по поводу совершения административных правонарушений - это отношения юридической ответственности, которые без достаточных на то оснований пытаются относить к управленческим. Сам характер этих отношений, содержание, метод реализации, правовые позиции субъектов свидетельствуют о самостоятельной группе деликатных отношений, составляющих в совокупности предмет административно-деликатного права». Иными словами, в соответствующем положении ст. 72 Конституции Российской Федерации произошла подмена понятий: в административное законодательство было необоснованно включено законодательство об административной ответственности.

Об особом характере общественных отношений, связанных с реализацией института административной ответственности, говорят и другие административисты. Они отмечают, что группу административно-деликатных отношений необходимо отделять от организационно-управленческих. Законодательство, регулирующее организационно-управленческие отношения, которые в силу своей специфики пронизывает различные отрасли права, несомненно, должно находиться в совместном ведении. Административно-деликатное же законодательство, имея специфический, отличный от организационно-управленческого права, предмет регулирования, должно, аналогично уголовному и гражданскому законодательству, находиться только в ведении Российской Федерации.

Последнее утверждение, на мой взгляд, является слишком категоричным, ибо практика законотворческой и правоприменительной деятельности в субъектах Федерации показывает, что отнесение вопросов по установлению административной ответственности к исключительному ведению Российской Федерации не позволит при решении основных задач, стоящих перед законодательством об административных правонарушениях, учесть все аспекты, отражающие национальные, этнические, природные, экономические и прочие особенности, отличающие субъектов Российской Федерации, которые, в свою очередь, могут обуславливать появление отдельных видов административных правонарушений, характерных только для определенного региона.

Однако, несмотря на разные пути решения данной проблемы, все авторы сходятся в одном: необходимость систематизации административно-правовых норм, регулирующих административную ответственность, с учетом всех политических, экономических и социальных перемен, произошедших в стране за последние годы, назрела уже давно.

Только одни авторы видят выход в проведении инкорпорации административно-правовых норм (объединение и расположение в систематизированном порядке существующих норм по важнейшим административно-правовым институтам), другие (Д.Н. Бахрах, В.Н. Ульянова и др.), которых большинство, все же придерживаются мнения о необходимости принятия нового кодекса - кодекса об административной ответственности, который бы урегулировал общие принципы, и правила применения мер административной ответственности к гражданам, должностным лицам и юридическим лицам, включая порядок исполнения наложенных взысканий и порядок обжалования. В Особенной части его должны быть сформулированы составы административных проступков и меры взыскания за нарушения федеральных норм, круг субъектов административной юрисдикции и т.д.

1 июля 2002 г. вступил в силу Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Каким образом новый Кодекс на данном этапе развития российской государственности урегулировал распределение полномочий по установлению административной ответственности?

Во-первых, ст. 1.1 КоАП Российской Федерации установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП Российской Федерации и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации об административных правонарушениях.

Во-вторых, ст. 1.3 Кодекса закрепила круг вопросов в области законодательства об административных правонарушениях, относящихся к исключительному ведению Российской Федерации, конкретизируя тем самым положения ст.ст. 71, 72, 76 Конституции Российской Федерации. К ним относится установление: основополагающих положений в сфере регулирования административной ответственности, перечня видов административных наказаний и правил их применения, порядка производства по делам об административных правонарушениях и т.д.

Вызывает интерес конструкция п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП Российской Федерации, из смысла которого вытекает, что кроме закрепления ответственности за нарушение нормативных правовых актов федерального уровня к ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности и по другим вопросам. Выходит, что КоАП Российской Федерации может устанавливать ответственность за нарушение правил, предусмотренных нормативно-правовыми актами субъектов Федерации, которые приняты в рамках совместного ведения с Федерацией, если субъектами Российской Федерации эта ответственность не установлена. Напротив, если административная ответственность за нарушение федеральных норм КоАП Российской Федерации не установлена, то субъекты Федерации

установить ее не вправе.¹

Несмотря на то, что КоАП Российской Федерации не содержит конкретных статей, устанавливающих предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, анализ норм Кодекса позволяет сформулировать следующий перечень полномочий: 1) выбор видов наказаний (предупреждения или административного штрафа); 2) выбор органа административной юрисдикции по делам о правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; 3) образование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации иных коллегиальных юрисдикционных органов, кроме уже указанных в КоАП Российской Федерации; 4) определение полномочий должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; 5) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях по законодательству субъектов Российской Федерации об административной ответственности; 6) законодательное установление иных смягчающих обстоятельств, не включенных в Кодекс (в соответствии с ч. 2 ст. 4.2 КоАП Российской Федерации).

Отсутствие в КоАП Российской Федерации отдельной нормы, определяющей конкретный перечень вопросов, в отношении которых субъекты обладают самостоятельностью, является причиной того, что, как правило, в указанных региональных правовых актах указание на предметы ведения либо отсутствует вообще, либо данный вопрос решается общей фразой типа: «Настоящий Закон устанавливает административную ответственность по вопросам, не отнесенным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к

¹ Шишунова Е.В. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами по установлению административной ответственности: сравнительный анализ положений КоАП РСФСР и КоАП РФ // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): Сб. статей: ИГиП РАН. – М., 2013. – С. 150.

предметам ведения Российской Федерации, в том числе за нарушения правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти области (или республики).

Как видно, выбранный законодателем вариант решения вопроса о распределении предметов ведения в сфере установления административной ответственности, который нашел отражение в нормах КоАП Российской Федерации, является не до конца разработанным (в частности в части четкого закрепления полномочий субъектов Федерации).

Так, по мнению Б.В. Россинского, при отнесении административного законодательства к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установление норм об административных правонарушениях, совершаемых гражданами, должно происходить только на уровне федерального законодательства. В свою очередь к ведению субъектов Российской Федерации могло бы быть отнесено установление административной ответственности должностных лиц за совершение ими тех правонарушений, ответственность за которые не установлена на федеральном уровне.¹ Как, например, из смысла ст. 2.10 КоАП Российской Федерации следует право субъектов Федерации устанавливать своими законами административную ответственность юридических лиц.

Действительно, административная ответственность, являясь одним из видов административного принуждения, связана с ограничением прав и свобод граждан, а согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы

¹ Россинский Б.В. О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 5.

человека и гражданина (не только конституционные, но и общепризнанные) могут быть ограничены лишь федеральным законом.¹

Таким образом, реализация данного подхода к разграничению полномочий способствовала бы соблюдению требований Конституции Российской Федерации.

В свою очередь целесообразность закрепления за субъектами Российской Федерации права по установлению административной ответственности должностных лиц может быть объяснена следующими моментами.

Во-первых, среди проступков должностных лиц, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях, значительное количество составляют правонарушения в следующих сферах: обеспечения общественной безопасности, охраны природной среды и обеспечения экологической безопасности, природопользования, охраны памятников истории и культуры; а также правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике, сельском хозяйстве, жилищно-коммунальных отношениях, ветеринарии и мелиорации земель, связи и информации, предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов и др. Все эти вопросы находятся либо в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, либо в ведении самих субъектов Федерации.

Во - вторых, согласно положениям ст. ст. 72 и 73 Конституции Российской Федерации, помимо федеральных актов или в дополнение к ним, субъекты Российской Федерации принимают большинство своих законов и правовых актов управления, отражающих особенности и специфику различных регионов страны, то есть в дополнение к нормам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, субъекты Федерации могут издавать нормы, предусматривающие административную ответственность должностных лиц за

¹ Административное право: Учебник / Под ред Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – С. 336; Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. – М., 2015. – С. 267.

нарушения положений региональных актов. Это, безусловно, должно способствовать эффективному решению субъектами Федерации вопросов, отнесенных к предмету их собственного ведения и их полномочиям по предметам совместного ведения с Российской Федерацией. Надо отметить, что такого мнения придерживались и разработчики проекта КоАП Российской Федерации. Так, по словам Н.И. Шаклеина, возглавлявшего комиссию по работе над проектом КоАП Российской Федерации, еще до вступления Кодекса в силу начали поступать законопроекты о внесении в него различных дополнений. Все они затрагивали Особенную часть Кодекса и касались самых разных областей правоотношений: от вопросов установления ответственности за нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов до ответственности за изготовление или хранение с целью сбыта, сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки. Однако такие вопросы как, например, установление административной ответственности за изготовление или хранение с целью сбыта, сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки, так и некоторые другие, являющиеся актуальными не для всех субъектов Федерации, по мнению законодателя, предполагалось урегулировать на уровне законодательства субъектов Российской Федерации.

В-третьих, если включение норм об административной ответственности граждан в законы субъектов Федерации противоречит ст. 55 Конституции Российской Федерации и обуславливает, по словам А.П. Шергина, различия в правовом статусе граждан в зависимости от места проживания, что ведет к ущемлению их конституционных прав и свобод, то установление актами субъектов административной ответственности должностных лиц (и юридических лиц), наоборот, отражает реально существующие различия в их правовом положении, которые, безусловно, определяются и факторами регионального характера.

Изложенное выше позволяет заключить, что некоторые положения КоАП РФ являются весьма спорными в теоретико-правовом плане, что соответственно воспримет любой нормативно-правовой акт субъекта Федерации, принятый в развитие Кодекса Российской Федерации. Таким образом, возникает необходимость в дальнейшем совершенствовании содержания КоАП РФ. В связи с этим, представляется, что со временем все нормы, предусматривающие административную ответственность граждан, неминуемо будут сосредоточены в Федеральном кодексе. Ведь совершенствование политики в части уточнения компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации в области установления административной ответственности является насущной потребностью общества, которая обусловлена, в том числе, необходимостью обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях должен стать единственным актом, устанавливающим административную ответственность граждан, что в полной мере будет соответствовать положениям Конституции Российской Федерации относительно возможности ограничения прав и свобод граждан только федеральным законом. Законами ответственность юридических лиц и должностных лиц за совершение тех административных правонарушений, которые имеют определенные особенности в отдельных регионах страны и не рассматриваются в федеральном кодексе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании вышеизложенного сделаем вывод - высшее должностное лицо не может рассматриваться, как государственное установление, находящееся вне

системы исполнительной власти, по аналогии с правовым статусом Президента Российской Федерации.

Федеральный закон исходит из единства правового положения высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа. При определении статуса высшего должностного лица субъекта Федерации следует исходить из конкретной системы организации органов исполнительной власти, установленной в субъекте Российской Федерации, и того положения, которое занимает высшее должностное лицо в этой системе.

На основе анализа отечественного законодательства предлагается определение высшего должностного лица как представителя субъекта Российской Федерации, руководителя высшего коллегиального органа и, вместе с тем, всей системы исполнительной власти в субъекте Федерации. Отмечается, что наименование должности высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) устанавливается конституцией (уставом) конкретного субъекта Российской Федерации с учетом его исторических, национальных и иных традиций.

Следует отметить значительную схожесть статусов Президента Российской Федерации и глав субъектов Российской Федерации. Это обусловлено тем, что они объединены общим целевым назначением - осуществлением государственной власти (в Российской Федерации в целом и на уровне субъектов Российской Федерации) занимают центральное место в механизме государственного управления, обладают некоторыми схожими правомочиями. Их статусы имеют единую социальную направленность в обществе и государстве, обусловленную социальными функциями Конституции Российской Федерации.

Уваров В.Ф., анализируя акты законодательства, пришел к выводу о том, что общее содержание статуса должностного лица образуют в основном следующие

элементы: наименование должностного лица; функции; полномочия; гарантии реализации полномочий; ответственность.

Административно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляет собой совокупность прав и обязанностей, а также ограничений, полномочий и ответственности, которые закреплены в федеральном и региональном законодательстве и иных документах, регулирующих полномочия и функции указанного должностного лица.

Административно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации регулируется в первую очередь Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также иными федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. Кроме того статус указанного лица регулируется уставами субъектов Российской Федерации и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Административно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации имеет двойственную природу: с одной стороны, он возглавляет систему органов власти субъекта Российской Федерации, а с другой – является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации в целом, что и обусловило наличие нескольких процедур привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта в федеральном законодательстве.

Для регулирования административной ответственности высшего должностного лица субъекта в законодательстве чаще всего отсылает к федеральному законодательству.

В административном и уставном законодательстве широко использован опыт обобщенного изложения оснований ответственности.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит общие формулировки оснований административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которые требуют доработки и уточнения законодателем:

– так, в частности, недостаточно четко сформулированы основания применения административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъектов Российской Федерации, не установлены пределы несоответствий нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству;

– полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случае «отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей...» (пп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона). Данная формулировка содержит противоречия, так как речь может идти об одном или о разных основаниях;

– «утрата доверия Президента Российской Федерации», «ненадлежащее исполнение полномочий» могут трактоваться неоднозначно, так как сам Федеральный закон не содержит определения данных понятий;

– в соответствии с Федеральным законом принятие решения о наделении лица полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации возложено на законодательный (представительный) орган власти субъекта. Однако при отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации мнение данного органа не учитывается. А с точки зрения логики и практики конституционного регулирования в процедуре наделения полномочиями и освобождения от должности должен участвовать один и тот же орган;

– следует в Федеральном законе закрепить одну процедуру применения ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, также следует закрепить за законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации право принимать окончательное решение при отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В связи с этим необходимо детально регламентировать институт административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в федеральном законодательстве, в региональном законодательстве, в демократическом правовом государстве важную роль в обеспечении единого правового пространства играет институт административно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Именно этот вид ответственности позволяет дать оценку действиям органов государственной власти субъектов Федерации.

Регулирование оснований и процедуры привлечения к административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации осуществляет как федеральное, так и региональное законодательство. Особое место среди нормативных правовых актов, регламентирующих процедуру административно-правовой ответственности, занимают указы Президента Российской Федерации, на основании которых происходит досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом такая ответственность обладает ярко выраженным политическим характером. Своеобразной новеллой российского законодательства в части регулирования административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации следует признать институт отзыва последнего избирателями, «возрожденный» в силу изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. Однако практику его применения на

региональном уровне еще предстоит выработать в оптимизированных условиях современного государственного строительства.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что реализуемые в стране реформы государственной власти коснулись и реформирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, принятые меры, недостаточно четко определили в федеральном и региональном законодательстве его правовой статус.

Несмотря на существенные изменения в правовом статусе высшего должностного лица субъекта Федерации, произошедшие в ходе проведения реформ государственного управления в последнее время, еще остается немало нерешенных вопросов. Так, до сих пор в юридической литературе ведется дискуссия между сторонниками назначения главы региона Президентом Российской Федерации с согласия законодательного органа субъекта Российской Федерации и сторонниками народного избрания главы региона.

В связи с этим актуальным становится вопрос повышения политической ответственности главы региона перед Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием, законодательным (представительным) органом субъекта Федерации, гражданами субъекта Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» от 30.12.2001 №195-ФЗ (в ред. Федерального закона 03.03.2008 №21-ФЗ) // Российская газета. – №256. – 31.12.2001.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 06.12.2007 №333-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – №32. – ст.3301.

3. Кодекс Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. № 1693-ОД (принят Волгоградской областной думой 29.05.2008) // Волгоградская правда. – № 105. – 18.06.2008.

4. Кодекс Костромской области об административных правонарушениях от 21 июля 2008 г. № 352-4-ЗКО (принят Костромской областной Думой 10.07.2008) // СП - нормативные документы. – № 33. – 25.07.2008.

5. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 08.11.2007 №257-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.10.2003. – №40. – ст.3822.

6. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета, № 206. – 19.10.1999.

7. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.2002. – № 24. – ст. 2253.

8. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»// Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.07.2005. – № 27. – ст. 2730

9. Указ Президента Российской Федерации от 27.12.2004 № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»// Российская газета. – № 289. – 29.12.2004.

10. Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. – 20.11.2017. – № 47. – ст. 6963.

11. Устав Челябинской области от 25.05.2006 № 22-ЗО «Устав (Основной Закон) Челябинской области» и иными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации// "Южноуральская панорама. – № 114-115. – 16.06.2006.

12. Закон Челябинской области от 31.05.2012 № 338-ЗО (ред. от 06.09.2017) «О выборах Губернатора Челябинской области» // Южноуральская панорама. – № 88. – 16.06.2012 (спецвыпуск N 20).

13. Закон Челябинской области от 29.11.2012 № 422-ЗО «О порядке отзыва Губернатора Челябинской области» // Южноуральская панорама. – № 191. – 15.12.2012 (спецвыпуск N 46)

14. Закон Челябинской области от 31.05.2012 № 338-ЗО «О выборах Губернатора Челябинской области» // Южноуральская панорама. – № 88. – 16.06.2012 (спецвыпуск N 20).

15. Закон Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской области» (принят Ивановской областной думой 24.04.2008) // Ивановская газета. – № 76(4203). – 26.04.2008.

16. Закон Красноярского края от 02 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях» (подписан губернатором Красноярского края 17.10.2008) // Наш Красноярский край. – № 33. – 21.10.2008.

Судебная практика

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2000 №6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» (в ред. Постановления Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 06.02.2007 №7) // Российская газета. – № 38. – 23.02.2000.

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

1. Административное право: Учебник / Под ред Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 2015. – С. 336.

2. Аснис, А.Я. Проблемы совершенствования действующего уголовного законодательства об ответственности за служебные преступления / А.Я. Аснис // Российский судья. – 2015. № 5. – 315с.

3. Аснис, А.Я. Уголовная ответственность за служебные преступления в России. Проблемы законодательного закрепления и правоприменения / А.Я. Аснис. – М.: ЮрИнфор-Пресс. – 2016. – 355с.

4. Бахрах, Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция /Д.Н. Бахрах // Современное право. – 2014. – № 5– .С. 25-36.

5.Виговский, Е.В. Процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях / Е.В. Виговский // Административное право. – 2016. – 154с.

6.Войтович, А. Примечания - дефиниции в статьях Уголовного кодекса / А. Войтович // Законность. – 2015. – №11. – С.16-29.

7.Волженкин, Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений / Б.В. Волженкин // Советское государство и право. – 2015. – № 11. – С.65-87.

8.Гамзатов, Я.Б. Законодательство об административных правонарушениях в РФ. Проблемы и перспективы / Я.Б. Гамзатов // Дис. ... к.ю.н. – М., 2012. – С. 58-68.

9.Засов, К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике / К.П. Засов // Современное право.– 2015. – № 8. – С.133-140.

10.Здравомыслов, Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация / Б.В. Здравомыслов // М., –2016. – 254с.

11. Изосимов, С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации / С.В. Изосимов // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 17-29.

12. Нарутто, С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации / С.В. Нарутто // Lex russica. – 2013. – № 7. – С. 698 - 705.

13. Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. Н.А. Громова. – М.: ГроссМедиа, 2016. – 541с.

14. Рарог, А.И. Правовое значение разъяснений Верховного Суда Российской Федерации / А.И. Рарог // Государство и право. – 2015. – № 2. – С.53.
15. Россинский, Б.В. О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности / Б.В. Россинский // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 5-71.
16. Старостин, Б.А. Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации / Б.А. Старостин // Административное право и процесс. – 2013. – № 8. – С. 27-29.
17. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2015. – 464с.
18. Томилин, О.О. Некоторые вопросы установления административной ответственности в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Мордовия) / О.О. Томилин // Вестник Академии права и управления. – 2012. – № 26. – С. 53-56.
19. Уваров, В. Порядок оспаривания решений органов власти и должностных лиц / В. Уваров // Российская юстиция. – 2014. – № 10. – С. 55-59.
20. Утевский, Б.С. Общее учение о должностных / Б.С. Утевский // М., 2015. – 250с.
21. Ульянова, В.Н. Некоторые проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях / В.Н. Ульянова // Актуальные проблемы административного права России. – 2014. – С. 55-56.
22. Чаннов, С.Е. Должностное лицо как особый субъект административной ответственности / С.Е. Чаннов // М., 2017, – 247с.
24. Волженкин, Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений / Б.В. Волженкин // Советское государство и право. – 2016. – № 11. – С. 35-48.;

25. Здравомыслов, Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация / Б.В. Здравомыслов // М., 2015. – 316с.;

26. Трайнин, А.Н. Должностные и хозяйственные / А.Н. Трайнин // М.. – 254с.

27. Уваров, В. Порядок оспаривания решений органов власти и должностных лиц / В. Уваров // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С.61-77.

28. Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин // М., 2015. – С. 39;

29. Засов, К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике / К.П. Засов // Современное право. – 2013. – № 8. – С. 33-48.

30. Шишунова, Е.В. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами по установлению административной ответственности: сравнительный анализ положений КоАП РСФСР и КоАП РФ / Е.В. Шишунова // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): Сб. статей: ИГиП РАН. – М., 2013. – С. 150.

30. Ямпольская, Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате / Ц.А. Ямпольская // Вопросы советского административного права. – М. 2013. – С. 135-147.

31. Петров, Ю.А. К понятию должностного лица / Ю.А. Петров // Правоведение. – 2016. – № 6. С. – 25-38.