ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Чепус А. В.

кандидат юридических наук, доцент, преподаватель кафедры Конституционного права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, д. 84, alexal_2004@mail.ru

УДК 35.086
ББК 67.401.04

Предметом настоящей статьи является анализ норм федерального и регионального законодательства по вопросам закрепления ответственности высших должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также складывающихся в результате этого правового регулирования отношения конституционно-правового характера.

Цель: провести сравнительно-правовой анализ научных теорий и взглядов в совокупности с практикой правового регулирования вопросов ответственности руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, с целью дальнейших разработок наиболее приемлемых моделей организации государственного управления на региональном уровне.

Методы исследования: В основе статьи положены основные методы познания правовых явлений, относящиеся к общенаучным методам. В ходе исследования также применялись такие группы методов как: общелогические, частнонаучные, частноправовые. Автор использовал системный метод, который способствовал выявлению взаимосвязей между различными правовыми элементами, входящими в структуру данной ответственности, при этом использован институциональный подхода к анализу ответственности органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Результаты исследования: на основе анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих правоотношения между главой исполнительной власти в регионах его взаимодействия с законодательными (представительными) органами власти регионов и в целом с Президентом РФ, выявлены противоречия и пробелы в правовом регулировании государственного управления на региональном уровне, что явилось основанием для выработки конкретных авторских предложений по изменению российского законодательства, позволяющих повысить эффективность государственного управления, вопросов квалификации управленческих кадров, правоприменительной практики в данной области.

Научная новизна: заключается в том, что обращено пристальное внимание на анализ и выявление пробелов в правовом регулировании ответственность руководителей органов исполнительной власти на региональном уровне. Выделены особенности взаимоотношений между органами законодательной и исполнительной властью в регионах.

Практическая значимость: предложения, содержащиеся в статье, могут быть применены в сфере государственного управления в том числе и в субъектах РФ, а также для подготовки профильных законопроектов, их экспертизы и иной законопроектной деятельности.

Выводы: во-первых, необходимо на уровне всех субъектов РФ принять специальные законы четкой детализацией применения института ответственности органов исполнительной власти (правительств, администраций) и привлечении к ответственности должностных лиц, осуществляющих управленческую деятельность. Во-вторых, следует разрешить вопросы персонифицированной ответственности должностных лиц отвечающих за ту или иную сферу жизни в регионе, а не всего исполнительного органа этого региона. В-третьих, исключение ситуаций через четко прописанные в законодательстве деликты за которые можно понести ответственность должностному лицу.

Ключевые слова: ответственность, органы исполнительной власти, государственное управление, высшее должностное лицо субъекта, контрольные полномочия.

© Чепус А. В., 2015

Чепус А. В.

THE RESPONSIBILITY OF THE HEADS OF EXECUTIVE BODIES IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION AT REGIONAL LEVEL

Chepus A. V.

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, lecturer of the Constitutional Law Department, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 84, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119571, alexal_2004@mail.ru

The subject of this article is analysis of norms of the federal and regional legislation on assignment of responsibility of the high ranking officials of the executive bodies of state power of territorial entities of the Russian Federation, as well as emerging of the constitutional-legal relations as a result of this legal regulation.

Purpose: to conduct a comparative-legal analysis of scientific theories and opinions in conjunction with practice of legal regulation of issues of responsibility of the heads of executive bodies of territorial entities of the Russian Federation with the aim to further develop the most appropriate models of public administration at regional level.

Research methods: The basic methods of knowing legal phenomena, related to the general scientific methods constitute the framework of the article. Such groups of methods as: general-logical, specific-scientific, specific-legal were also used in the research. The author employed systematic approach, which helped to identify the relationship between various legal elements included in the structure of this responsibility, at the same time institutional approach was used to analyze the responsibility of the executive bodies in the territorial entities of the RF.

Results of the research: based on the analysis of legal acts regulating legal relationships between the head of the executive power in the regions of its interaction with the legislative (representative) authorities of regions and with the President of the Russian Federation on the whole, contradictions and gaps in the legal regulation of public administration at the regional level were revealed, which was the basis for the development of the author's specific proposals to change the the Russian legislation allowing to improve the efficiency of public administration, issues of management qualification and law enforcement in this field.

Scientific novelty: is in the fact that special attention is drawn to the analysis and identification of gaps in the legal regulation of the responsibility of the heads of executive bodies at regional level. Specific features of the relationship between the legislative and executive power in the regions are identified.

Practical significance: the proposals given in the article can be applied in the field of public administration, including the territorial entities of the Russian Federation, and also for drafting relevant laws, their expert assessment and other legislative activities.

Conclusions: first, at the level of all territorial entities of the Russian Federation it is necessary to pass special laws through clear specification of the application of the institution of executive bodies' (governments, administrations) responsibility and bringing the official executives in charge of administrative activity to responsibility. Second, the issues should be resolved of personalized responsibility of officials for this or that sphere of life in the region and not the whole executive body of the region. Third, to exclude situations through clearly defined in the law torts for which an official can be held liable.

Key words: responsibility, executive authorities, public administration, higher official of the subject, supervisory powers.

При последующем рассмотрении вопросов парламентской ответственности правительства в РФ, включая ее комплексную характеристику, невозможно обойти вниманием и региональные аспекты конституционно-правовой ответственности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Поскольку региональные органы исполнительной власти входят в единую систему исполнительной власти, преимущественно формируют региональные основы российской государственности, постольку они обладают ценным, практическим опытом развития юридической ответственности в России и ее отдельных видов, таких как, например, конституционная.

Анализируя опыт ответственности органов исполнительной власти на региональном уровне, следует помнить и об особом механизме реализации такой ответственности связанной, в первую очередь, со спецификой правового положения субъектов данных правоотношений. К особенностям такого правового положения можно отнести:

- институт прекращения полномочий главы региона или исполнительной власти. Прекращение полномочий связано с законодательным закреплением

разнообразных видов деликтов, приводящих к реализации ответственности (в позитивном и негативном планах);

- вопросы финансового контроля, регламентированные региональным и федеральным законодательством;
- институт передачи полномочий, в том числе и в правотворческой сфере, что неизбежно должно вести к контролю со стороны федерации;
- разнообразие конституционно-правового статуса региональных органов исполнительной власти в системе органов как государственной власти, так и власти субъектов РФ;
- реализацией принципа разделения властей;
- а также многие другие специфические черты, которые попытаюсь раскрыть в рамках данной статьи.

Вопросы организации территориальных органов исполнительной власти в настоящее время на конституционном уровне практически не урегулированы. Согласно части 1 статьи 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Что же касается ответственности, органов исполнительной власти в регионах, то прямого указания на реализацию данного института действующая Конституция РФ не содержит вовсе. Только часть 4 статьи 78 Конституции РФ, указывает, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Однако, правовая неопределенность создавала угрозу центробежных процессов распада российского государства в 90-е годы, когда многие республики во главе с руководителями органов исполнительной власти создавали прецеденты и попытки отделиться от Российской Федерации, объявить себя независимыми и суверенными государствами, принять противоречащие федеральному законодательству и Конституции РФ правовые акты, создать территориальные границы, ввести свое гражданство, сформировать отдельную от федеральных органов исполнительной власти систему такой власти у себя на местах, и многие другие негативные проявления, ведущие к суверенизации отдельных территорий Российской Федерации. Причины сложившегося процесса децентрализации, по нашему глубокому убеждению кроются в отсутствии закрепленного на конституционном уровне механизма ответственности органов исполнительной власти регионов и глав данных органов. Хоть, в последнее время, описанные выше негативные проявления были нивелированы путем принятия Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] (далее – № 184-ФЗ), все же целесообразнее урегулировать данные вопросы в Конституции РФ, поместив их в отдельный пункт статьи 78 Конституции РФ.

С учетом сказанного заслуживает внимания позиция Н. В. Витрука, который считает, что общественные отношения, участниками которых выступают органы исполнительной власти, по своей природе должны строиться на основе принципов конституционно-правовой ответственности и, следовательно, требуют адекватной правовой формы опосредования не ниже уровня федерального конституционного закона. Поэтому, продолжает Н. В. Витрук, введение новых правовых институтов в сфере конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральной властью в форме федерального закона, а не федерального конституционного закона, не соответствует природе Российской Федерации как демократического правового государства (статьи 1 и 76, часть 1, Конституции Российской Федерации) [2, с. 189].

Содержащееся не только в Конституции РФ, но и в федеральном [3] и региональном [4] законодательстве понятие «органов исполнительной власти», не имеет юридически закрепленной дефиниции, что порождает немало проблемных моментов при использовании данного термина. Однако именно в науке конституционного права разработаны теоретические основы института «органов исполнительной власти», в том числе и на региональном уровне. Так, Д. В. Шахов под органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации понимает самостоятельные структурные единицы в системе исполнительной власти, реализующие функции государственного управления в пределах предоставленных им полномочий в определенной сфере государственной власти [5, с. 9]. Другие авторы Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин при характеристике органа исполнительной власти считают, что органы – это, прежде всего, группа людей, коллектив, реализующий функции по государственному управлению в той или иной сферах [6, с. 352–353]. Административисты наоборот указывают различия государственного органа, как более общую категорию в структуре государственной власти, и органов исполнительной власти, являющихся по мнению Д. Н. Бахраха государственным органом, осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность, и наделенным оперативной самостоятельностью. Органы исполнительной власти, продолжает Д. Н. Бахрах, как правило, имеют постоянные штаты

сотрудников, такие органы образуются вышестоящими органами, и им же подотчетны и подконтрольны, а их образование, структура, порядок деятельности в основном регламентируются нормами административного права, при этом являясь частью государственного аппарата. Д. Н. Бахрах упоминает высшие, центральные, территориальные федеральные органы исполнительной власти [7, с. 75].

С таким определением можно согласиться частично, и с большим сомнением. Органы исполнительной власти на региональном уровне, являются органами государственной власти, согласно той же самой статьи 11 Конституции РФ, но их статус и правовое положение отлично от тех признаков, которые, по мнению Д. Н. Бахраха, выступают составной частью определения органа исполнительной власти. Кроме того, основной отличительной чертой органов исполнительной власти на региональном уровне является особая система ответственности, которую такие органы должны нести за осуществляемую деятельность, прежде всего перед населением субъекта Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, также органами федеральной государственной власти.

Остановимся более подробно на анализе норм ФЗ № 184-ФЗ. Согласно статьи 2 указанного закона к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации относятся высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Помимо перечисленных к высшим органам исполнительной власти в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации можно отнести: администрации, возглавляемые главой субъекта, входящие в субъектовую администрацию министерства, службы, агентства, имеющие ярко выраженную вертикальную подчиненность, управления, комитеты, комиссии, отделы и иные службы и органы администрации, находящиеся в подчинении высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Также туда входят и территориальные органы, созданные по инициативе главы субъекта или главы исполнительной власти, так как часто данные должности полностью совпадают в одном лице – губернаторе или главе региона.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 17 Закон № 184-ФЗ).

Данная законодательная формулировка наделяет значительной свободой в определении структуры органов исполнительной власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Это позволяет избирать более оптимальную и эффективную модель организации управления в субъекте Российской Федерации. Остановимся на существующих моделях организации органов исполнительной власти и той ответственности, которую несут органы исполнительной власти в субъектах РФ, а так же анализе нормативных актов данных регионов, реализующих те или иные модели.

Первая модель, где орган исполнительной власти часто именуется Правительством, которое несет ответственность перед главой региона (губернатором) и законодательным (представительным) органом власти региона, при этом Правительство обладает довольно обширной собственной компетенцией, а так же властными полномочиями. Формирование Правительства часто происходит при совместном участии губернатора и законодательного органа региона, так же как и отставка, на которую могут повлиять законодательные органы региона. В данной модели реализуется разграничение полномочий между главой региона и правительством, а соответственно, происходит разграничение по вопросам ответственности, т. к. на органы исполнительной власти возлагаются функции исполнительно-распорядительного характера, за которые данный орган и входящие в него должностные лица несут правовую ответственность. Примером реализации данной модели могут явиться Уставы Ростовской области (глава 5) [8], Свердловской области (глава 5) [9], Красноярского Края (глава5) [10], Конституция Республики Бурятия (глава 6) [11], и др.

Вторая модель связана с созданием сразу двух органов исполнительной власти, при этом правительство может являться составной частью администрации возглавляемой главой субъекта. В данной модели правительство ответственно только перед губернатором (мэром), и достаточно зависит от него в вопросах своей компетенции, решая только те вопросы, которые затрагивают управления субъектом РФ. Примером реализации данной модели является Санкт-Петербург (глава 6 Устава Санкт-Петербурга) и Устав г. Москвы, который устанавливает статус городской администрации – мэрии Москвы в статье 50 и Правительства Москвы в статье 54 [12].

В третьей модели, упоминание о правительстве как органе исполнительной власти в региональном законодательстве отсутствует, а исполнительная власть реализуется администрацией соответствующего субъекта, причем ответственность в данной

модели несет администрация, глава которой (губернатор) руководит деятельностью данного органа исполнительной власти. В данной модели администрация является высшим коллегиальным органом в единой системе органов исполнительной власти, ответственность лиц, входящих в данный орган реализуется только перед главой администрации – губернатором. Пример: Уставы Смоленской области (глава 5) [13], Липецкой области (глава 5) [14], Курской области (глава 10) [15] и другие.

Таким образом, реализуемая в региональном законодательстве, взятая за основу одна из трех вышеперечисленных моделей дает нам возможность говорить об особенностях и специфике реализации ответственности исполнительной власти в том или ином регионе, о том перед кем и как несет ответственность правительство, какие вопросы решает и в каком взаимодействии находится с законодательной властью. Как верно замечает В. Е. Чиркин «конкретная модель, взятая за основу в субъекте Российской Федерации, существенным образом влияет как на особенности реализации той или иной системы организации власти, так и на специфику ответственности, устанавливаемой в отношении ее отдельных элементов» [16, с. 412–414].

Согласно трем вышеописанным моделям орган исполнительной власти зачастую возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ (Закона № 184-ФЗ, статья 17). Поскольку высшее должностное лицо (губернатор) имеется в подавляющем большинстве регионов (за исключением республик) следует сказать, что губернатор (глава региона) одновременно возглавляет и правительство субъекта РФ как органа исполнительной власти субъекта РФ. В этом качестве согласно нормам Закона № 184-ФЗ (ст. 19) он может подвергаться ответственности.

Таким образом, юридическая ответственность, которая может быть применена к высшему должностному лицу субъекта РФ, возглавляющего орган исполнительной власти можно отнести:

1) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) 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 Законом № 184-ФЗ. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [17, с. 5], либо установление в отношении данного лица фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность;

3) вступления в отношении данного лица в законную силу обвинительного приговора суда;

4) выезда данного лица за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

5) его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленным законом субъекта Российской Федерации.

Остановимся на каждом из видов более подробно.

Первой мерой ответственности в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть осуществлено только законодательным (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в случаях: 1. издания таким лицом актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации. Данные противоречия должны быть установлены судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; 2. установленного судом 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; 3. ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей, в том числе и как руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Важен и тот факт, что отличительной особенностью реализации ответственности в виде недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ в отличие от федеральной схемы, выступают конкретные основания или деликты, а именно, нарушение федерального

законодательства, что соответствует логике формирования единого законодательного поля.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается двумя третями голосов, по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации решение о недоверии высшему должностному лицу руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной правом инициирования вопроса о выражении недоверия.

Таким образом, в отличии от норм Конституции РФ (ч. 3 ст. 117) где установлено, что постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, для законодательства субъектов РФ предусмотрено квалифицированное большинство 2/3, по принятию подобного решения, т. е. установлен повышенный кворум. Повышенные требования к региональному законодательству в вопросах недоверия главе органа исполнительной власти, на наш взгляд, ничем не обусловлены, а только свидетельствуют о нарушении правовых основ и принципов к построению вертикали власти и равенства в регулировании аналогичных правоотношений.

Второй мерой ответственности может являться отрешение от должности главы органа исполнительной власти, напрямую Президентом РФ в связи с утратой доверия. Как замечает А. Н. Шеян «из института внутрисубъектного недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ переросло в институт федерального вмешательства (принуждения), что выдает усиление централизованных начал организации и функционирования Российской Федерации» [18, с. 141]. Кроме того, само по себе федеральное вмешательство не противоречит идее федерализма, если оно вызывается крайними обстоятельствами, предпринимается в конституционно значимых целях…, а также если меры федерального вмешательства ограничиваются условиями, сохраняющими сам принцип федерализма» [19, с. 40].

Отметим, что столь крайняя мера ответственности в отношении главы региона (органа исполнительной власти), применялась на практике несколько раз в 2005 г. в отношении В. А. Логинова; в 2006 году в отношении А. В. Баринова; в 2007 г. – Л. В. Короткова; в 2010 г. – Ю. М. Лужкова; в 2014 г. – Ю. А. Юрченко.

Решение Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В итоге следует отметить, что применение к главе исполнительной власти субъекта РФ мер конституционно-правовой ответственности в виде отрешения от должности, со стороны Президента РФ является его правом, которым он может воспользоваться или не воспользоваться, примеров в современной истории довольно таки много [20].

Следующие две меры ответственности, связанные с вступлением в отношении руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ в законную силу обвинительного приговора суда и выезд данного лица за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства.

Основание досрочного отстранения в связи с вступлением в отношении руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ в законную силу обвинительного приговора суда согласно подпункта «Ж» пункта 1 статьи 19 закона № 184-ФЗ на практике еще ни разу не применялась. Применение данной нормы не вызывает сложностей в отношении ее реализации, так как глава региона (органа исполнительной власти) не обладает специальным правовым статусом – иммунитетом, а соответственно создание правового механизма снятия такого статуса не требуется. Однако, в практике имеются правовые коллизии, связанные с иммунитетом высших должностных лиц регионов.

Следующая мера ответственности, связанная с отставкой руководителя органа исполнительной власти, обусловлена его выездом за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства. Так же оговоримся, что на практике данная мера ответственности ни разу не применялась. Документальное оформление выезда на постоянное место жительство за пределы РФ, т. е. за рубеж, оформляется путем прохождения достаточно сложной процедуры, в результате которой проставляется отметка о снятии с регистрации (выписке) в обычный паспорт, а в загранпаспорт ставится штамп о выезде на постоянное место жительство. Так же требуется обязательное согласия органов ведающих вопросами выдачи вида на жительство (консульских учреждений) о постановке лица на учет в том государстве, куда данное лицо направляется для постоянного проживания. Лицо снимается с учета в органах Государственной миграционной службы и ставится на учет Министерства иностранных дел другого государства, получает все необходимые документы и проводит

их легализацию путем проставления апостиля. Выезд и все действия за границей осуществляются только по загранпаспорту, в котором ставится отметка «Для проживания за границей», а также отметка «С регистрационного учёта не снят» или «С регистрационного учёта снят». Требование обязательной выписки может быть одним из условий принимающей стороны. В таком случае это будет оговорено в письме из посольства, сопровождающем «Решение о приёме».

Таким образом, на основании только этих отметок в загранпаспорте и наличии письма из посольства с положительным решением о приеме для постоянного места жительства на территории другого государства или выдачи вида на жительства, можно ставить вопрос о досрочном прекращении полномочий руководителя органа исполнительной власти, связанного с его выездом за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства. В случае если речь идет о преимущественном проживании согласно статье 20 Гражданского Кодекса РФ, вопрос о досрочном прекращении полномочий ставиться не может.

В итоге при применении подпункта «Ж», «З» пункта 1 статьи 19 закона № 184-ФЗ следует вести речь о юридической ответственности в отношении высшего должностного лица органа исполнительной власти, так как деликт, с которым связано наступление неблагоприятных последствий выражается в совершении действий неблагоприятно сказывающихся на высшем должностном лице. Причем действия, связанные с выездом на постоянное место жительства за пределы России, являются проявлением санкции только в отношении ограниченного круга лиц, а именно: государственных служащих, высших должностных лиц государства, сотрудников правоохранительных органов и органов государственной безопасности. Теперь к этому перечню, который устанавливается в специальных законах, добавились и руководители органов исполнительной власти в регионах.

Последняя, пятая мера ответственности в первой группе мер ответственности органов исполнительной власти, связана с отзывом избирателями. Согласно закону, отзыв высшего должностного лица возможен по одному из следующих оснований: а) нарушение законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом. Причем отзыв по данному основанию не освобождает такое лицо нести иную ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации; б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом своих обязанностей, факт которого устанавливается соответствующим судом.

Правовая позиция, высказанная судьями Конституционного Суда РФ, в Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П, сводится к тому, что в соответствии с Конституцией РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти (статья 3, часть 2).

Таким образом, одной из положительных тенденций формирования института ответственности органов исполнительной власти в регионах стала юридически закрепленная возможность применения мер конституционной ответственности к высшему должностному лицу органов исполнительной власти. Причем особо подчеркнем, что отзыв избирателей высшего должностного лица органов исполнительной власти, является мерой конституционной ответственности, а не политической, так как, во-первых, в законе № 184-ФЗ содержатся четкие правовые основания, а также прописаны сроки, процедура и механизм отзыва со стороны избирателей; во-вторых, в законе № 184-ФЗ содержатся ряд гарантий, не позволяющих недобросовестно использовать данный институт, с целью злоупотребления нарушения принципов демократии и народовластия. К таким гарантиям возможно отнести:

- гарантию возможности со стороны отзываемого лица дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва.
- гарантию пользования, в том числе через суд, правом на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод;
- гарантию проведения голосования по отзыву, которая может быть выдвинута не ранее, чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- количество подписей за проведение отзыва хоть и определяется законом субъекта РФ, но должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Такое количество подписей соответствует всем мировым стандартам проведения процедуры отзыва в зарубежных странах. В законе особо подчеркивается о подписях избирателей, зарегистрированных на территории субъекта, а не проживающих в нем избирателей;
- проведение процедуры отзыва высшего должностного лица органа исполнительной власти всегда осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, действующей в качестве комиссии по отзыву;
- основания отзыва могут быть только предусмотренные пунктом 7.2 статьи 19 закона № 184-ФЗ, никаких расширительных и дополнительных оснований законодательством субъекта не может быть предусмотрено.

• гарантия доказательства любого факта нарушения (п. 7.2 ст. 19), а именно факта неправомерной, противоправной деятельности, который устанавливается высшим судом субъекта РФ, решения которого могут быть так же обжалованы;

• гарантия участия в голосовании по отзыву проводится с участием законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, решение которого принимается не позднее 60 дней о назначении голосования по отзыву;

• возможность реализации населением проводить агитацию как за, так и против выражения недоверия.

• отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву отзываемого лица.

Подводя итоги рассмотренных мер ответственности в отношении высшего должностного лица главы исполнительной власти не сводится только к наказанию. Главной целью реализации статьи 19 Закона №184-ФЗ, является стимулирование положительной работы со стороны как должностного лица, так и органа исполнительной власти, возглавляемого им. Возможно так же вести речь и об предупреждающем характере вышеописанной нормы закона, носящей предостерегающий характер наступления отрицательных последствий для нарушителя, имеющей цель лишь в крайнем случае сменить одного руководителя другим. Поэтому набора конституционно-правовых санкций предусмотренных статьей 19 закона №184-ФЗ в принципе достаточно для восстановления конституционного порядка в любой ситуации.

Необходимо на уровне всех субъектов РФ принять специальные законы с довольно четкой детализацией применения института ответственности органов исполнительной власти (правительств, администраций), привлечения к ответственности отдельных должностных лиц, осуществляющих управленческую деятельность, так и прописать ответственность законодательной власти (парламентов) в случае злоупотреблений своими правами с целью недопущения вмешательства в деятельность исполнительной власти.

На законодательном уровне следует разрешить вопросы персонифицированной ответственности должностных лиц, отвечающих за ту или иную сферу жизни общества, а не всего исполнительного органа субъекта РФ.

Следующим вопросом должно стать исключение ситуаций через четко прописанные в законодательстве деликты, за которые можно понести ответственность должностному лицу, с целью исключения необоснованного применения региональными парламентами института выражения недоверия должностным лицам, которые осуществляют свои полномочия должным образом. Так же следует расширить перечень должностных лиц, которым может быть вынесено недоверие парламента, связанного с совершением того или иного содержащегося в законодательстве деликта. Однако многие проблемы проистекают из-за отсутствия нормативного определения таких понятий, «ненадлежащее исполнение своих обязанностей должностными лицами», «массовые нарушения прав и свобод граждан», «грубое нарушение Конституции РФ, федерального и регионального законодательства» и другие.

Считаю возможным использовать при процедуре выражения недоверия главе исполнительной власти или входящих в нее должностных лиц критерии оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утвержденные Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»[21] и разработанные на основании данного указа Постановления Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [22]. Использование данных показателей позволит избежать политических злоупотреблений и кризисных ситуаций в отношениях «парламент – правительство» в российских регионах. Так как особенности реализации ответственности органов исполнительной власти в субъектах обусловлены теми или иными характерными чертами (национального, культурного, исторического, политического, экономического и другие) самого субъекта ответственности.

Литература:

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М.: Норма, 2009. 259 с.
3. См. например: О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 22.12.1997 № 51. Ст. 5712; Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федервльный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства

РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.; Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 03.06.2006 (в ред. от 19 июня 2007 года) // Собрание законодательства РФ. 2006. №23. Ст. 2381.; О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7608.; О развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 №209-ФЗ (в ред. от 18 октября 2007 года) // Собрание законодательства РФ. 2007. №21. Ст. 4006.; Об обороне: Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.06.1996. № 23. Ст. 2750.; О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собрание законодательства РФ 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.; О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. №31. Ст. 4017.; О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. №49. Ст. 6076.; О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6725.; О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2007 №329-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. №50. Ст. 6242. и ряд других федеральных законов.

4. См., например: Об органах исполнительной власти города Москвы (вместе с «Перечнем органов исполнительной власти города Москвы, подведомственных Правительству Москвы»): Указ Мэра Москвы от 19.07.2007 № 44-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 43. 02.08.2007.; О системе исполнительных органов государственной власти Московской области: Закон Московской области от 19.07.2005 № 185/2005-ОЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.mosreg.ru (дата обращения 31.12.2013 г.); О регламенте Администрации Ростовской области: Указ Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области от 12 февраля 2007 года (в ред. от 16 ноября 2007 года) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Шахов Д. В. Конституционно-правовое регулирование формирования системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. СПб. 2004. 24 с.
6. См.: Козлова Е. И., Кутафий О. Е. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. Изд. 2-е перераб, и доп. М.: Юрист, 2004.
7. Бахрах Д. Н. Административное право. Краткий учебный курс. М.: Лорыа. 2002. 429 с.; Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: ИНФРАМ, 2000. 750 с.
8. Устав Ростовской области: Областной закон от 19 апреля 2006 года (ред. от 03.03.2014 года) // Российская газета. 19.04.2006.
9. Устав Свердловской области: Областной закон от 5 декабря 1994 года (ред. от 19.12.2013 года) // Областная газета. 1994. 16 декабря.
10. Устав Красноярского края: Закон Красноярского края от 05 июня 2008 № 5-1777 (ред. от 04.04.2013) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 29 (250). 16.06.2008.
11. Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г.) [электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/region/cons_buryat/ (дата обращения 15.01.2015)
12. Устав города Москвы: Закон города Москва от 28 июня 1995 года (ред. от 19.12.2012 года) // Ведомости Московской Думы. 1995. №4.
13. Устав Смоленской области: Закон Смоленской области от 15.05.2001 № 37-з (ред. от 20.06.2013) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 04.07.2001. № 4. С. 58.
14. Устав Липецкой области: Областной закон от 09.04.2003 № 46-ОЗ (ред. от 26.07.2013) // Липецкая газета. 17.04.2003. № 7.
15. Устав Курской области: Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО (ред. от 16.09.2013) // Курская правда. № 161. 05.10.2001.
16. Чиркин В. Е. Конституционное право России. М.: Норма. 2004. 590 с.
17. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
18. Шеян А. Н. Институт правительственной ответственности в России. диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2007.
19. Дзидзоев Р. М. Конституционно-правовая ответственность: Учеб. пос. Краснодар; Кубанский гос. ун-т, 2004.
20. Поплавский В. Н. Инаугурация за миллион лишила доверия // Российская газета. 2006. 22 июля. С. 1, 3; Козлова Н., Алехина М., Мильман З. Неправильно отдохнул // Российская газета. 2006. 26 июля. С. 1. 3. и другие.
21. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 28.12.2012) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.
22. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»): Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 (ред. от 05.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6350.

References:

1. On general principles of organization of legislative (representative) and executive authorities of territorial entities of the Russian Federation: Federal Law of 06.10.1999 № 184-FL (as amended on 02.04.2014) // Sobranie zakonodatelstva RF. 1999. № 42. Art. 5005.
2. Vitruk N. V. General theory of legal liability. M.: Norma, 2009. 259 p.
3. See for ex.: On the Government of the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 17.12.1997 № 2-FCL // Sobranie zakonodatelstva RF. 22.12.1997 № 51. Art. 5712; Labor Code of the Russian Federation: the Federal Law of 30.12.2001 № 197-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 07.01.2002. №1 (p. 1). Art. 3.; The Russian Federation Code of Administrative Offences: Federal Law of 30.12.2001 № 195-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 07.01.2002. № 1 (p. 1). Art. 1.; Water Code of the Russian Federation: Federal Law of 03.06.2006 (as amended on June 19, 2007) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2006. №23. Art. 2381.; On social guarantees for employees of certain federal executive bodies and amendments to some legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 30.12.2012 № 283-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 31.12.2012. № 53 (p. 1). Art. 7608.; On the development of small and medium entrepreneurship in the Russian Federation: Federal Law of 24.07.2007 №209-FL (as amended on October 18, 2007) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2007. №21. Art. 4006.; On defense: Federal Law of 31.05.1996 № 61-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 03.06.1996. № 23. Art. 2750.; On protection of competition: Federal Law of 26.07.2006 № 135-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 31.07.2006. № 31 (1 p.). Art. 3434.; On the state cadastre of real estate: Federal Law of 24.07.2007 №221-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 2007. №31. Art. 4017.; On self-regulatory organizations: Federal Law of 01.12.2007 №315-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 2007. №49. Art. 6076.; On free legal aid in the Russian Federation: Federal Law of 21.11.2011 № 324-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 28.11.2011. № 48. Art. 6725.; On physical culture and sports in the Russian Federation: the Federal Law of 04.12.2007 №329-FL // Sobranie zakonodatelstva RF. 2007. №50. Art. 6242 and a number of other Federal Laws.
4. See for ex.: On the executive authorities of the city of Moscow (together with the "List of executive bodies of the city of Moscow, within the jurisdiction of the Government of Moscow"): Decree of the Mayor of Moscow of 19.07.2007 № 44-UM // Vestnik Mera i Pravitelstva Moskvy. № 43. 02.08.2007.; On the system of executive authorities of the Moscow region: Law of the Moscow region of 19.07.2005 № 185/2005-OL [e-resource]. URL: http://www.mosreg.ru (date of access 31.12.2013); Procedural Rules of the Administration of the Rostov Region: Decree of the Head of Administration (Governor) of the Rostov region of February 12, 2007 (as of November 16, 2007) [e-resource]. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
5. Shakhov D. V. Constitutional and legal regulation of the formation of the system of executive authorities of the Russian Federation. Abstract for the degree of a candidate of legal sciences. SPb. 2004. 24p.
6. See: Kozlova E. I., Kutafin O. E. Constitutional law of Russia / E. I. Kozlova, O. E. Kutafin. 2nd ed. rev. and add. M.: Yurist, 2004.
7. Bachrach D. N. Administrative law. A brief training course. M.: Lorya. 2002. 429 p.; Bachrach D. N. Administrative law of Russia. M.: INFRAM, 2000. 750 p.
8. The Rostov region Charter: Regional Law of 19 April 2006 (as amended on 03.03.2014) // Rossiiskaya gazeta. 19.04.2006.
9. The Sverdlovsk region Charter: Regional Law of 5 December 1994 (as amended on 19.12.2013) // Oblastnaya gazeta. 1994. December 16.
10. The Krasnoyarsk region Charter: Law of the Krasnoyarsk Territory on June 5, 2008 № 5-1777 (as amended on 04.04.2013) // Vedomosti vysshyh organov gosudarsvennoi vlasti Krasnoyarskogo kraya. № 29 (250). 16.06.2008.
11. The Constitution of the Republic of Buryatia (enacted by the Supreme Council of the Republic of Buryatia, February 22, 1994) [e-resource]. URL: http://constitution.garant.ru/region/cons_buryat/ (date of access 15.01.2015)
12. The City of Moscow Charter: Moscow City Law of June 28, 1995 (as amended on 19.12.2012) // Vedomosti Moskovskoi Dumy. 1995. №4.
13. The Smolensk region Charter: Law of the Smolensk region of 15.05.2001 № 37-l (as of 06.20.2013) // Vestnik Smolenskoi Oblastnoi Dumy i Administracii Smolenskoi oblasti. 04.07.2001. № 4. P. 58.
14. The Lipetsk region Charter: Regional Law of 09.04.2003 № 46-RL (as amended on 26.07.2013) // Lipetskaya gazeta. 17.04.2003. № 7.
15. The Kursk region Charter: Law of the Kursk region of 02.10.2001 № 67-LKR (as amended on 09.16.2013) // Kurskaya pravda. № 161. 05.10.2001.

16. Chirkin V. E. Constitutional law of Russia. M.: Norma. 2004. 590 p.
17. On combating corruption: Federal Law of 25.12.2008 № 273-FL (as amended on 22.12.2014) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2008. № 52 (p. 1). Art. 6228.
18. Sheyan A. N. Institution of governmental responsibility in Russia. Thesis for the degree of a candidate of legal sciences. M., 2007.
19. Dzidzoev R. M. Constitutional-legal responsibility: coursebook. Krasnodar; Kubanskii gos. univ-t. 2004.
20. Poplavskii V. N. The million-worth inauguration deprived of confidence // Rossiiskaya gazeta. 2006. July 22. P. 1, 3; Kozlova N., Alekhina M., Milman Z. Wrong rest // Rossiiskaya gazeta. 2006. July, 26. P. 1, 3. and others.
21. On assessment of efficiency of the executive bodies of municipal entities of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 21.08.2012 № 1199 (as of 28.12.2012) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2012. № 35. Art. 4774.
22. On measures to implement the Decree of the President of the Russian Federation of August 21, 2012. № 1199 " On assessment of efficiency of the executive bodies of municipal entities of the Russian Federation " (together with the "Rules for providing grants to municipal entities of the Russian Federation in the form of intergovernmental transfers with the aim to contribute to promotion and (or) encourage getting the best values of indicators following the results of performance appraisal of the executive bodies of the territorial entities of the Russian Federation", "Methods of assessing the performance of executive bodies of territorial entities of the Russian Federation"): Resolution of the RF Government of 03.11.2012 № 1142 (as amended on 04.05.2014) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2012. № 46. Art. 6350.