

ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ГЛАВЫ РЕГИОНА В РЕГИОНАЛЬНОМ ПАРЛАМЕНТЕ: МЕСТО, РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Анализируется правовой статус представителя высшего должностного лица в законодательном органе государственной власти субъекта России. Освещаются его роль и значение в реализации властных полномочий, а равно типичные проблемы функционирования. Сформулированы предложения, направленные как на повышение эффективности деятельности представителя высшего должностного лица в парламенте региона, так и на совершенствование регионального уровня государственного управления в целом.

Ключевые слова: представитель высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; глава региона; законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; региональный парламент; субъект Российской Федерации; регион; региональное законодательство.

Институт представительства высших должностных лиц субъектов России в региональных органах государственной власти в существующем виде оформился сравнительно недавно и в большинстве своем хронологически в разное время. Как правило, должности представителей глав регионов нормативно определены в основных законах субъектов Российской Федерации. В отдельных регионах страны учредительные тексты не содержат подобных положений, открыто не наделяют высшее должностное лицо субъекта России правомочием по назначению своих представителей в иные властные региональные структуры. Вместе с тем обозначенное обстоятельство не является препятствием, ограничивающим право высшего должностного лица назначать своих представителей в региональные органы государственной власти. Возможность существования представителей главы региона логично проистекает из подразумеваемых, дискреционных полномочий высшего должностного лица субъекта России, возглавляющего систему региональной исполнительной власти и представляющего конкретный субъект Российской Федерации как государственно подобное образование. Так, например, Устав Московской области гласит, что губернатор «обеспечивает взаимодействие Московской областной Думы и исполнительных органов государственной власти Московской области» [1]. Схожее зафиксировано в Уставе Ставропольского края с той лишь разницей, что губернатор «представляет Ставропольский край в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей...» [2].

В обоих случаях механизм реализации закрепленных за главой региона полномочий не конкретизирован, четко не определен. Нет этого и в федеральных нормативных актах (в первую очередь, в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3]), а также в законодательных актах субъектов Российской Федерации, детализирующих тексты их основных законов. В этой связи глава региона не только может, но и обязан, а в некотором смысле даже вынужден,

реализуя конституционно-правовые установления, самостоятельно определять механизм своего взаимодействия с иными региональными государственными органами, в том числе посредством создания специального государственно властного инструмента, а равно закрепления организационно-правовых основ и пределов его функционирования. Роль такого инструмента, по нашему мнению, и выполняют сегодня представители высшего должностного лица субъекта России. При этом отсутствуют запреты, ограничивающие право высшего должностного лица региона в назначении своих представителей в какой-нибудь государственный или муниципальный орган, хозяйствующий субъект. В данном контексте наблюдается схожесть (пусть даже условная) правового статуса главы региона и главы Российского государства.

Правовой статус представителей высшего должностного лица субъекта России произведен из правового статуса последнего, предопределен им и раскрыт в основном не в региональных законах, а в утверждаемых главой региона положениях. Цель института представительства главы региона видится в непосредственном обеспечении реализации полномочий представляемого субъекта, в создании необходимых и достаточных условий для их эффективного осуществления. При этом встречающаяся определенная разница в наименовании – «представитель», «полномочный представитель», «постоянный представитель», «специальный представитель» и т.п. – правового значения не имеет. Важно отметить, что в некоторых регионах создан институт представительства субъекта Российской Федерации.

В частности, в Калининградской области предусмотрены представительства Калининградской области при органах государственной власти Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и за рубежом [4]; в Республике Коми функционируют постоянное представительство Республики Коми при Президенте Российской Федерации и представительство Республики Коми в Северо-Западном регионе Российской Федерации (последнее выступает новшеством данного субъекта Российской Федерации), которые являются органами исполнительной власти Республики Коми, подчиненные Главе Республики Коми [5]. Не вдаваясь в подробности, заметим, что представительства обеспечивают реализацию интере-

сов региона как образования, а не конкретного должностного лица или государственного органа регионального уровня. Исходя из этого, подобное представительство выступает государственно-правовым институтом иного уровня, чем представляет собой институт представительства высшего должностного лица субъекта России. Данные институты обладают несравнимыми характеристиками.

В подавляющем большинстве случаев на региональном уровне учреждена только должность представителя высшего должностного лица субъекта России в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. В то же время нельзя не обратить внимания на уникальный опыт Омской области, где предусмотрена должность полномочного представителя Губернатора Омской области и Правительства Омской области в судах, правоохранительных и контролирующих органах [6]. Анализ правовой основы функционирования данного представителя показал схожесть его статуса с лицом, действующим на основании доверенности. В частности, данный представитель наделяется следующими полномочиями: запрашивать необходимые материалы и информацию от органов исполнительной власти при подготовке к слушанию дел, рассматриваемых в судах, правоохранительных и контролирующих органах; взаимодействовать в установленном порядке с государственными (федеральными, региональными) и муниципальными органами, учреждениями, организациями; вести дела в судах, правоохранительных и контролирующих органах, осуществляя процессуальные действия в пределах, установленных доверенностью и т.д. По нашему мнению, существование представителей руководителей субъекта России в иных региональных государственных органах, нежели орган законодательной (представительной) власти, неоправданно. В силу эпизодичности деятельности таких представителей вследствие малой загруженности их функции могут вполне успешно осуществлять доверенные лица или специальные представители по тому или иному вопросу (той или иной проблеме).

Целевое назначение деятельности представителя главы региона в региональном парламенте состоит в обеспечении реализации конституционно установленных законодательных полномочий высшего должностного лица субъекта России, в действенном согласовании интересов последнего и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в ходе нормативного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а равно исключительного ведения регионов. При этом существование исследуемого института не отрицает возможности назначения главой региона специального представителя по тому или иному законопроекту, внесенному им в региональный парламент. Нельзя не отметить и практику «двойного представительства», когда представитель главы региона в законодательном (представительном) органе одновременно выступает представителем высшего регионального органа исполнительной власти в парламенте субъекта Рос-

сии. Данная практика заслуживает поддержки и распространения. Логичность такого решения очевидна, проистекает из статуса главы региона, который одновременно является руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта России. Известны примеры совмещения должности представителя главы региона в региональном парламенте с замещением иной региональной должности. В частности, в Хабаровском крае ранее была предусмотрена должность начальника главного управления Губернатора и Правительства края – полномочного представителя Губернатора края в Законодательной Думе Хабаровского края [7]. Оправданность такого положения дел не очевидна и требует осмысления в каждом конкретном случае.

Для достижения целевых показателей определены следующие основные функциональные задачи деятельности представителя высшего должностного лица субъекта России в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации:

1. Поддержание устойчивых доверительных отношений между законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, комитетами и комиссиями в его составе, депутатскими объединениями, отдельными депутатами и высшим должностным лицом субъекта России. Разрешая данную задачу, представитель главы региона осуществляет следующее: участвует в заседаниях временных рабочих органов, формируемых региональным парламентом; участвует в формировании плана законопроектной работы, согласовывает вопросы, включаемые в повестку дня заседаний регионального законодательного органа; участвует в создании рабочих групп по отдельным направлениям законотворческой деятельности; организует работу согласительных комиссий при возникновении разногласий между высшим должностным лицом и региональным парламентом.

2. Обеспечение функционирования механизма взаимодействия органов исполнительной власти, формируемых высшим органом исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, их аппаратов и структурных подразделений с региональным парламентом по вопросам подготовки и рассмотрения проектов нормативных правовых актов. Для этого представитель главы региона дает соответствующие поручения руководителям региональных органов исполнительной власти, аппарата высшего должностного лица и высшего органа исполнительной власти субъекта России, а равно контролирует их исполнение; согласовывает кандидатуры должностных лиц региональных органов исполнительной власти, ответственных за представление законопроектов на сессиях регионального парламента.

3. Налаживание инструментария полноценного и своевременного обмена сведениями, затрагивающими нормотворческую деятельность на региональном уровне, между высшим должностным лицом и органом законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации. В рамках данного направления деятельности представитель главы реги-

она доводит до сведения депутатов регионального парламента позиции представляемого лица по вопросам, связанным с региональным нормотворчеством; осуществляет информационно-аналитическое сопровождение регионального парламента и представляемого лица в нормотворческой деятельности; руководит разработкой и подготовкой документов организационно-распорядительного и информационно-аналитического характера (приказы, распоряжения, доклады, аналитические отчеты, записки, информационные справки).

Исследование полномочий представителей глав регионов в региональных законодательных органах обнаружило отсутствие четкого разграничения структурных элементов их правового статуса. В одних случаях не разграничиваются права и обязанности представителей; в других – выделяются только функции и права представителей, а обязанности не упоминаются; в некоторых – обозначаются только задачи и общие полномочия представителей без выделения их прав и обязанностей [8]; в отдельных – отсутствует указание на права и обязанности представителей, но выделяется их компетенция [9]. При этом часть полномочий представителей высших должностных лиц субъектов России обязательна для реализации, а некоторые не обязательна к осуществлению. Так, в соответствии с ч. 3 Положения о полномочном представителе губернатора Магаданской области в Магаданской областной Думе представитель правомочен «направлять в органы исполнительной власти для подготовки замечаний, предложений и отзывов проекты федеральных Законов» [10]. Вместе с тем далеко не каждый проект федерального закона требует учета мнения органов исполнительной власти. В этой связи он лишь может быть направлен на согласование. Речь идет о праве, а не обязанности представителя главы региона делать это. В этом состоят свобода его усмотрения, возможность широкого выбора им в рамках разумного и допустимого определенного варианта поведения. Противоположный пример. Согласно ч. 2 указанного нормативного акта «полномочный представитель губернатора области от имени и по поручению губернатора области представляет на заседаниях Думы и ее постоянных комиссий <...> проекты областных Законов, внесенные губернатором области в порядке реализации права законодательной инициативы». Формулировка данной нормы напрямую обязывает представителя главы региона исполнить свое правомочие. Здесь свобода усмотрения и выбора варианта поведения не предусмотрена или существенно ограничена. Однако в рамках выполнения обязанности представитель главы региона наделен свободой выбора средств достижения цели.

В данном контексте, в целом, представитель главы региона вправе принимать участие в согласовании вопросов, включаемых в повестку дня, в ходе заседаний законодательного органа; создавать рабочие группы по отдельным направлениям региональной законотворческой деятельности; определять поручения руководителям региональных органов исполнительной власти, аппарата высшего должностного лица и высшего органа исполнительной власти региона по вопросам своего ведения; подписывать документы

организационно-распорядительного и информационно-аналитического характера. При этом представитель главы региона обязан участвовать в заседаниях временных рабочих структур, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти; участвовать в формировании плана законопроектной работы; организовывать работу согласительных комиссий при возникновении разногласий между высшим должностным лицом и парламентом региона; контролировать исполнение поручений, адресованных руководителям региональных органов исполнительной власти, аппарата высшего должностного лица и высшего органа исполнительной власти региона; согласовывать с региональным парламентом кандидатуры должностных лиц органов исполнительной власти региона, ответственных за представление законопроектов на сессиях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта России; доводить до сведения депутатов регионального парламента позиции высшего должностного лица субъекта России по вопросам, связанным с нормотворчеством; в случае назначения специального представителя по тому или иному законопроекту координировать его работу; осуществлять информационно-аналитическое сопровождение работы парламента и высшего должностного лица региона по вопросам своего ведения; организовывать своевременную подготовку требуемых документов и материалов.

Законодательством конкретного субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные права и обязанности представителя высшего должностного лица субъекта России в региональном парламенте, не имеющими аналог в иных регионах. В частности, в Нижегородской области представитель Губернатора, Председателя Правительства «организует совместно с департаментом информационных технологий, связи и средств массовой информации Нижегородской области работу по информированию населения Нижегородской области о наиболее значимых законах Нижегородской области» [8]. Кроме того, ряд полномочий представителей глав регионов не нашли официального закрепления в положениях о них, но вытекают из нормативно установленных. Они могут быть зафиксированы в регламентах деятельности и порядках взаимодействия иных государственных органов и их структур. Реализация таких полномочий осуществляется на практике и не оспаривается. К таким «неявным» правам и обязанностям можно отнести: контроль за соблюдением и корректировку примерного плана законопроектной работы высшего органа исполнительной власти субъекта России; представление интересов главы региона в судах; организацию работы по подготовке заключения высшего должностного лица субъекта России или отзыва регионального высшего органа государственной исполнительной власти на представленные парламентом региона (его комитетами, комиссиями, депутатами) проекты; создание условий обсуждения разногласий по проектам, поступившим из парламента с представителями органов исполнительной власти региона, выражающими разные позиции.

К сожалению, приходится констатировать, что полноценная правовая основа, закрепляющая статус представителя главы региона, до сих пор не создана в приемлемом виде ни в одном из субъектов Российской Федерации. В этой связи представляется целесообразным подробное и обстоятельное закрепление в положениях о представителях высших должностных лиц в парламентах регионов их прав и обязанностей, в том числе «неявных» полномочий. В первостепенном порядке необходимо нормативно очертить как вопросы взаимодействия законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации (комитетов и комиссий в его составе, депутатских объединений, отдельных депутатов) и представляемого высшее должностное лицо субъекта России, так и различные аспекты сотрудничества региональных органов исполнительной власти, формируемых высшим должностным лицом и возглавляемым им высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, структурных подразделений их аппаратов с органом законодательной (представительной) государственной власти субъекта России в области подготовки и рассмотрения проектов нормативных правовых актов. По нашему мнению, как минимум это позволит: во-первых, упорядочить взаимоотношение главы региона с парламентом субъекта России; во-вторых, избежать возможных споров о компетенции между региональными государственными органами, наделив соответствующей компетенцией действительно необходимое должностное лицо – представителя; в-третьих, минимизировать случаи ненадлежащего исполнения представителем главы региона своих должностных обязанностей; в четвертых, предупредить возможное превышение им своих полномочий, тем самым предотвратив вмешательство в деятельность регионального парламента.

Обращает на себя внимание факт отсутствия в положениях о представителях высших должностных лиц субъектов России в региональных парламентах норм, предусматривающих их ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение принадлежащих полномочий, а равно гарантии деятельности. В большинстве субъектов Российской Федерации должность представителя главы региона в региональном законодательном органе относится к должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации категории «руководитель» высшей группы должностей. На данных должностных лиц в полной мере распространяется законодательство о государственной гражданской службе без каких-либо исключений, в том числе положения об ответственности и гарантиях. В некоторых субъектах Российской Федерации государственный служащий, выполняющий функции представителя главы региона в региональном парламенте и совмещающий одновременно иную должность, в этом статусе замещает государственную должность субъекта России. Например, в Нижегородской области к государственной должности отнесена должность министра Правительства Нижегородской области – полномочного представителя Губернатора в Законодательном Собрании Нижегородской области. К данной категории лиц неприменимо большинство

позиций законодательства о государственной гражданской службе, в частности квалификационные требования к должностям. Логичным представляется унифицировать правовой статус представителей глав регионов в региональных законодательных органах, определив их как государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, чем зафиксировать их роль и значение в механизме государственного аппарата и реализации исполнительной власти. В свою очередь это потребует внесения соответствующих изменений в реестры должностей субъектов России.

Целесообразно также дополнить перечень требований к представителю главы региона в региональном парламенте и предусмотреть наличие у кандидата на должность представителя высшего должностного лица субъекта России определенного жизненного опыта, установив минимальный возраст для занятия данной должности. Зафиксировать, что «Представителем высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет». Перечень гарантий деятельности представителей глав регионов вполне может быть расширен, что, предположительно, должно найти соответствующее закрепление в положениях о них. В то же время «Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) влечет прекращение полномочий представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Необходимым видится нормативная фиксация особой доверительной связи высшего должностного лица субъекта России со своим представителем в положении о представителе главы региона в региональном парламенте. Формулировка данной позиции может иметь следующий вид: «Представитель высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) назначается на должность и освобождается от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Представитель высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) назначается на должность на срок, определяемый высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), но не превышающим срока исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Таким образом, фактически будут легализованы положения, согласно которым выбор конкретной кан-

дидатуры для назначения на должность представителя главы региона зависит от усмотрения высшего должностного лица субъекта России. Право освобождения от должности представителя главы региона принадлежит высшему должностному лицу субъекта России и на практике реализуется в двух случаях: во-первых, в связи с переходом представителя высшего должностного лица региона на другую работу или увольнением с государственной гражданской службы по любым основаниям или усмотрению главы региона; во-вторых, при переназначении представителя высшего должностного лица региона на должность по истечении срока полномочий последнего и вступления в должность вновь избранного главы региона.

Непосредственное обеспечение деятельности представителей высших должностных лиц субъектов России возложено на их «обслуживающие аппараты», решающие организационные, документационные, аналитические и информационно-справочные вопросы. Смысл их работы – эффективное осуществление принадлежащих представителям глав регионов полномочий. Наименование аппаратов разнятся в разных субъектах Российской Федерации. Например, в Москве – это отдел заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы, полномочного представителя Мэра Москвы в Московской городской Думе; в Магаданской области – отдел по правовому обеспечению законотворческой деятельности правового управления и организационный отдел аппарата администрации области. Возглавляют аппараты должностные лица, назначенные высшими органами исполнительной власти регионов, а не непосредственно представители глав регионов. При этом аппараты выступают структурными подразделениями высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а не аппарата высшего должностного лица субъекта России. Отсюда наблюдается тесная организационно-правовая связь представителя главы региона не только с ним, но и высшим региональным исполнительным органом власти. Истоки этого усматриваются, во-первых, в довольно часто встречающихся случаях «двойного представительства», освещенного ранее; во-вторых, в положении высшего должностного лица, напомним, одновременно возглавляющего высший орган государственной исполнительной власти субъекта России; в-третьих, в нередких ситуациях, когда аппараты одновременно обеспечивают деятельность как высшего должностного лица, так и высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что институт представителя (полномочного представителя) главы региона в региональных (местных) государственных органах является особенностью, а в определенном смысле и новшеством российского механизма государственного управления (публичного властвования) на региональном уровне. Рассматриваемый институт в подобном виде неизвестен ни одной из стран мира. Тем не менее в иностранных федеративных государствах в структуре государственного аппарата все же встречаются должностные лица (служащие), так или иначе, по крайней мере в некоторых признаках, воспроизводя-

щие характеристики представителя высшего должностного лица в парламенте субъекта России. Так, в США в 47 штатах из 50 учреждена должность государственного секретаря (в 12 из них назначение на данную должность осуществляется губернатором штата). В большинстве штатов предметы ведения государственного секретаря не связаны с представлением интересов губернатора. Лишь в штате Пуэрто Рико государственный секретарь штата возглавляет Консультативный совет при губернаторе по вопросам реорганизации исполнительной власти (англ. *Governor's Advisory Council on Executive Branch Reorganization and Modernization*), и в этом статусе наделен полномочиями: по подготовке и внесению в парламент штата предложений и проектов нормативных правовых актов в части изменения системы органов исполнительной власти штата; обеспечению взаимодействия с законодательным органом штата; представлению позиции губернатора на заседаниях местного парламента; осуществлению информационно-аналитической работы. Исходя из этого, государственно-го секретаря с большой долей условности, но все же можно отнести к представителю губернатора в парламенте штата. Несмотря на то что губернаторы наделены правом учреждать координационные (консультативные) советы при органах государственной власти штата, наделять служащих (лиц) полномочиями по представлению его интересов в соответствующих органах власти, должность представителя регионально-го руководителя в органах штата не нашла распространения в США.

Отдельными чертами схожести с представителем высшего должностного лица в государственном органе субъекта Российской Федерации обладает лейтенант-губернатор в штате Австралии, который не является представителем руководителя штата, но осуществляет в определенных пределах аналогичные функции. Однако данное должностное лицо, в первую очередь, является заместителем губернатора и реализует полномочия последнего, когда он не может в силу каких-либо причин исполнять свои обязанности. При этом ему могут быть даны поручения, в числе которых доведение до сведения сенаторов позиции главы исполнительной власти штата по вопросам, связанным с региональным нормотворчеством, и подготовка в этой связи документов информационно-аналитического характера. Вместе с тем лейтенант-губернатор является подчиненным должностным лицом, исполняющим задания своего руководителя – губернатора по широкому кругу вопросов реализации исполнительной власти штата, а не выступает его непосредственным представителем в конкретном государственном органе с наделением соответствующей нормативно закрепленной компетенцией, хотя и может решать подобные задачи при наличии необходимого акта (указания).

Определенный интерес представляет опыт государственного строительства Индии, где получил развитие институт специальных уполномоченных губернаторов штатов. В частности, избирательную комиссию штата в стране возглавляет назначаемый губернатором специальный уполномоченный по выборам

(англ. *State Election commissioner*), наделенный полномочиями по организации, проведению избирательной кампании, а также реализующий в этой связи контрольные функции. Однако этим его компетенция и ограничивается. Хотя возможность существования специального представителя губернатора в парламенте штата на законодательном уровне не запрещена и не ограничена, в реальности он отсутствует. Такое положение определено особенностями организации публичной власти в штатах Индии, практически полностью воспроизводящей систему государственного управления федерального уровня, в рамках которой глава государства не имеет своих представителей в органах власти, а реализует полномочия, опираясь на институты государственной службы и руководителей подразделений, отвечающих за ту или иную сферу управления.

Учитывая вышесказанное, можно сделать следующие выводы. В целях обеспечения действенной реализации полномочий главы региона в законотворческой сфере, создания необходимых условий для согласования позиций региональных элит по спектру вопросов нормативно-правового регулирования государственного строительства представляется перспективным разработать проект Модельного нормативно-

го акта, в котором отразить правовой статус представителя высшего должностного лица в парламенте региона. Возможное наименование документа – «О представителе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации». Данный правовой акт мог бы быть согласован в рамках деятельности Государственного Совета Российской Федерации с последующей апробацией его положений в ряде субъектов Российской Федерации. После прохождения необходимых процедур отдельные успешно апробированные позиции предлагаемого акта могли бы найти отражение в нормах Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, соответствующих положений, утвержденных высшими должностными лицами субъектов России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Устав Московской области от 04.12.1996 № 55/96-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».
2. Устав (Основной Закон) Ставропольского края от 12.10.1994 № 6-кз // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
4. О представительствах Калининградской области при органах государственной власти Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и за рубежом : закон Калининградской области от 27.11.1998 № 95 // Дмитрий Донской. 1998. № 45.
5. О структуре органов в системе исполнительной власти Республики Коми : указ Главы Республики Коми от 17.10.2016 № 123 // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2016. № 18. Ст. 267.
6. О полномочных представителях Губернатора Омской области и Правительства Омской области в судах, правоохранительных и контролирующих органах : указ Губернатора Омской области от 15.03.2004 № 62 // Сборник правовых актов органов исполнительной власти Омской области. 2004. № 2. Ст. 22.
7. Об утверждении Положения о главном юридическом управлении Губернатора и Правительства Хабаровского края : постановление Губернатора Хабаровского края от 05.11.2009 № 166 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 11(88) (ч. 1). (Утратило силу).
8. Об обеспечении взаимодействия с Законодательным Собранием Нижегородской области : указ Губернатора Нижегородской области от 26.08.2010 № 65 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. О полномочиях полномочного представителя Мэра Москвы в Московской городской Думе : распоряжение Мэра Москвы от 22.06.2009 № 202-РМ // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. О полномочном представителе губернатора Магаданской области в Магаданской областной Думе : постановление Губернатора Магаданской области от 25.03.2004 № 55 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Статья представлена научной редакцией «Право» 2 марта 2017 г.

THE COMMISSIONER OF THE HEAD OF THE REGION IN THE REGIONAL PARLIAMENT: THE PLACE, ROLE AND IMPORTANCE IN PUBLIC AUTHORITY

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2017, 418, 228–234.

DOI: 10.17223/15617793/418/30

Konstantin V. Cherkasov, Vyatka State University (Kirov, Russian Federation); Russian Academy of National Economy under the President of the Russian Federation (Nizhny Novgorod Administration Institute) (Nizhny Novgorod, Russian Federation). E-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

Daniil A. Osipov, Russian Academy of National Economy under the President of the Russian Federation (Nizhny Novgorod Administration Institute) (Nizhny Novgorod, Russian Federation). E-mail: daniilosipov92@gmail.com

Keywords: commissioner of the highest official of the subject of the Russian Federation; head of region; legislative (representative) state authority of the subject of the Russian Federation; regional parliament; subject of the Russian Federation; region; regional legislation.

The article is devoted to the study of the legal status of the commissioner of the head of the region in the regional parliament, the analysis of their place, role and importance in the mechanism of exercising state power. The modernization of the legal regulation of the functioning of the commissioner of the highest official of the subject of Russia in the legislative (representative) state authority of the subject of the Russian Federation is capable to significantly improve the effectiveness of interaction between the executive and legislative authorities at the regional level. The aim of the study is to formulate general thematic theoretical provisions, to formulate

recommendations aimed at optimizing the organizational and legal framework for the activity of the commissioner of the head of the region in the regional parliament, and, ultimately, in the scientific justification and suggestion of tools for improving state administration at the regional level. The study analyzed federal legislation regulating the organization of the system of public authorities in the constituent entities of the Russian Federation, the basic regional legal documents, including the constitutions and statutes of the subjects of Russia, acts of the heads of regions, as well as the legislation of foreign federal states (the USA, India, Australia and others). The research was carried out on the basis of proven and positively proven methods of scientific knowledge. The general scientific methods (logical, dialectical, structural-functional, systemic) and special-legal (formal legal, interpretations of the norms of law, comparative law, legal forecasting) were used to study the subject of the study comprehensively. The work consistently examines the issues of institutionalization of the commissioner of the head of the region in the regional parliament, its legal basis for functioning; the target and competence component of the activity of the commissioner of the head of the subject of Russia in the parliament of the region; peculiarities of the status of the commissioner of the head of the region in the regional parliament as a state civil servant of the subject of the Russian Federation; ensuring the activity of the commissioner of the head of the region in the regional parliament; the functioning of a similar institution in foreign federal states. During the research, in particular, it was established that the right of the highest official of the subject of Russia to have a commissioner in the regional parliament refers to the discretionary powers of the head of the region. S/he has the right to independently determine the mechanism of their interaction with regional state bodies, fixing the organizational and legal bases and limits of their representative. It is proved that the institution of the commissioner of the head of the region in regional (local) state bodies is a feature, and in a certain sense also an innovation, of the Russian mechanism of public administration (public administration) at the regional level. Concrete proposals and recommendations aimed at improving the efficiency of the institute under study are presented. Thus, legal norms are formulated with the aim of detailing the status of the commissioner of the head of the region in the regional parliament as a state civil servant of the subject of Russia, as well as fixing their special confidential relationship with the highest official of the subject of Russia; the expediency of developing a Model Normative Act in which it is possible to reflect the basis of the legal status of the commissioner of the highest official in the region's parliament was argued.

REFERENCES

1. Konsul'tantPlyus: Regional'noe zakonodatel'stvo. (1996) *Ustav Moskovskoy oblasti ot 04.12.1996 № 55/96-OZ* [Charter of Moscow Oblast of December 04, 1996 No. 55/96-OZ].
2. Konsul'tantPlyus: Regional'noe zakonodatel'stvo. (1994) *Ustav (Osnovnoy Zakon) Stavropol'skogo kraya ot 12.10.1994 № 6-kz* [Charter (Basic Law) of Stavropol Krai of October 12, 1994 No. 6-kz].
3. Russian Federation. (1999) Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ [On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law No. 184-FZ of October 06, 1999]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 42. Art. 5005.
4. Dmitriy Donskoy. (1998) O predstavitel'stvakh Kaliningradskoy oblasti pri organakh gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy Federatsii, v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii i za rubezhom: zakon Kaliningradskoy oblasti ot 27.11.1998 № 95 [On the representative offices of the Kaliningrad Oblast under the bodies of state power of the Russian Federation, in the subjects of the Russian Federation and abroad: Kaliningrad Oblast Law of November 27, 1998 No. 95]. *Dmitriy Donskoy*. 45.
5. Vedomosti normativnykh aktov organov gosudarstvennoy vlasti Respubliki Komi. (2016) O strukture organov v sisteme ispolnitel'noy vlasti Respubliki Komi: ukaz Glavy Respubliki Komi ot 17.10.2016 № 123 [On the structure of the bodies in the system of executive power of the Komi Republic: the decree of the Head of the Komi Republic of October 17, 2016 No. 123]. *Vedomosti normativnykh aktov organov gosudarstvennoy vlasti Respubliki Komi*. 18. Art. 267.
6. Sbornik pravovykh aktov organov ispolnitel'noy vlasti Omskoy oblasti. (2004) O polnomochnykh predstavitelyakh Gubernatora Omskoy oblasti i Pravitel'stva Omskoy oblasti v sudakh, pravookhranitel'nykh i kontroliruyushchikh organakh: ukaz Gubernatora Omskoy oblasti ot 15.03.2004 № 62 [About plenipotentiary representatives of the Governor of Omsk Oblast and the Government of Omsk Oblast in courts, law enforcement and controlling bodies: the decree of the Governor of Omsk Oblast of March 15, 2004, No. 62]. *Sbornik pravovykh aktov organov ispolnitel'noy vlasti Omskoy oblasti*. 2. Art. 22.
7. Sobranie zakonodatel'stva Khabarovskogo kraya. (2009) Ob utverzhdenii Polozheniya o glavnom yuridicheskom upravlenii Gubernatora i Pravitel'stva Khabarovskogo kraya: postanovlenie Gubernatora Khabarovskogo kraya ot 05.11.2009 № 166 [On the approval of the Regulations on the main legal department of the Governor and the Government of Khabarovsk Krai: Resolution of the Governor of Khabarovsk Krai of November 5, 2009, No. 166]. *Sobranie zakonodatel'stva Khabarovskogo kraya*. 11(88) (Pt. 1). (Cancelled).
8. Konsul'tantPlyus. (1996) *Ob obespechenii vzaimodeystviya s Zakonodatel'nym Sobraniem Nizhegorodskoy oblasti: ukaz Gubernatora Nizhegorodskoy oblasti ot 26.08.2010 № 65* [On ensuring interaction with the Legislative Assembly of Nizhny Novgorod Oblast: the decree of the Governor of Nizhny Novgorod Oblast No. 65 of August 26, 2010]. (Unpublished).
9. Konsul'tantPlyus. (1996) *O polnomochiyakh polnomochnogo predstavitelya Mera Moskvy v Moskovskoy gorodskoy Dume: rasporyazhenie Mera Moskvy ot 22.06.2009 № 202-RM* [On the powers of the plenipotentiary representative of the Mayor of Moscow in the Moscow City Duma: the order of the Mayor of Moscow of June 22, 2009 No. 202-RM]. (Unpublished).
10. Konsul'tantPlyus. (2004) *O polnomochnom predstavitele gubernatora Magadanskoy oblasti v Magadanskoy oblastnoy Dume: postanovlenie Gubernatora Magadanskoy oblasti ot 25.03.2004 № 55* [On the plenipotentiary representative of the Governor of Magadan Oblast in the Magadan Oblast Duma: Resolution of the Governor of Magadan Oblast of March 25, 2004 No. 55]. (Unpublished).

Received: 02 March 2017