

К.В. Черкасов, Д.А. Осипов

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Анализируются принципы функционирования представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Освещена их специфика, предложена классификация. Раскрыты роль и значение принципов в механизме правового регулирования отношений представительства. Сформулированы предложения и рекомендации, направленные как на повышение эффективности деятельности представителей, так и на совершенствование государственного управления регионального уровня в целом.

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

Характер и содержание правового регулирования той или иной сферы всегда определяют соответствующие исходные идеи и принципы. Являясь концептуальными правовыми основами функционирования государственно-правовых и иных институтов, они могут быть напрямую не закреплены в нормативных положениях, но проистекать из их смысла. При этом понимание и учет принципов, на которых строится деятельность субъектов правоотношений, крайне важны, так как позволяют соблюсти не только букву закона, но и его дух. На данное обстоятельство в своих учениях в свое время акцентировали внимание, в частности, Кун Цю (Конфуций), Ф. Аквинский, Г.В. Лейбниц. С развитием юридической науки принципы права также содействуют объединению норм, институтов, подотраслей права в общую систему, служат исходной точкой для толкования его норм и отправным положением при их сопоставлении с аналогичными правовыми образованиями иностранных государств [1. С. 6]. Подтверждением этого сегодня в полной мере выступает практика деятельности органов конституционной юстиции страны, судов общей юрисдикции в ходе рассмотрения и разрешения по существу подведомственных дел. Принятие принципов за отправную точку и их нормативное закрепление позволяют системно подойти к правовому регулированию общественных отношений и организовать единообразный правотворческий процесс, обеспечивающий унификацию и гармонизацию законодательства, что в полной мере применимо и к функционированию представителей органов государственной власти и высших должностных лиц регионов.

Отношения представительства в субъектах России урегулированы рядом актов, в большинстве своем регионального уровня: указы, постановления и распоряжения высших должностных лиц субъектов России; постановления высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; уставы, конституции и законы субъектов России; договоры, регламенты и положения межпарламентских ассоциаций. Отдельные аспекты раскрыты и в федеральном законодательстве. Однако в этих документах отсутствуют нормы, четко закрепляющие принципы, в соответствии с которыми представители органов госу-

дарственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации должны осуществлять свою деятельность. Вместе с тем определение и реализация принципов в работе данных представителей, несомненно, будут способствовать решению проблем существующего фрагментарного регулирования отношений представительства на региональном и муниципальном уровнях, противоречия директив органов исполнительной власти и должностных лиц, отсутствия единых правил имплементации и единой терминологической основы. В этой связи имеется настоятельная потребность в выявлении, характеристике, классификации и нормативном закреплении принципов функционирования представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Следуя традиционной системе классификации принципов организации и деятельности властных субъектов в юридической науке, позволим предложить аналогичным образом разделить принципы функционирования представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов России на две группы: общие принципы (определяют общие требования к работе представителя как субъекта конституционно-правовых отношений) и организационные принципы (определяют требования к работе представителя как к лицу, входящему в иерархию государственно-властных отношений). К первой группе могут быть отнесены принципы законности, объективности, конкретности, эффективности и экономичности. Ко второй группе – принципы подотчетности, независимости, открытости, подотчетности и ответственности, сочетания единоначалия и коллегиальности, непосредственности деятельности. Большинство принципов, прямо либо в том или ином контексте, подробно рассматривались Конституционным Судом России и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в процессе разрешения подведомственных дел. Конечно, в этой связи позиции органов конституционной юстиции не могут быть не учтены. Вместе с тем непосредственное комментирование принципов представительства органов государственной власти и высших должностных

лиц субъектов Российской Федерации органами конституционного контроля до настоящего времени не осуществлялось. Рассмотрим каждый из обозначенных принципов подробнее в отдельности.

Первая группа. *Принцип законности.* Еще в 1995 г., впоследствии неоднократно подтвержденная высшим органом конституционной юстиции России выражена правовая позиция, согласно которой установление верховенства закона (применение принципа законности) возможно при условии определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, а также отсутствия неограниченного усмотрения в процессе правоприменения [2–4]. Вместе с тем механизм экстраполяции сформулированной идеи в конкретные институты предложен не был, чем фактически созданы правовые основы для самостоятельной конкретизации иными субъектами содержания принципа законности в конкретных отраслях и институтах права.

Содержание принципа законности в рамках рассматриваемого института сводится к тому, что любая деятельность представителя органа государственной власти и высшего должностного лица региона должна осуществляться не на основании исключительно личного усмотрения и субъективного отношения к ситуации, а на основе соблюдения предписаний нормативных правовых актов. Данный принцип также предполагает недопустимость противопоставления законности и целесообразности, а также единство понимания и применения положений правовых актов. К сожалению, нормативные правовые акты, раскрывающие правовой статус представителей региональных органов государственной власти и должностных лиц часто содержат различные правила, регламентирующие их деятельность, что в некоторой степени затрудняет реализацию принципа законности. В этой связи представляется целесообразным закрепить данный принцип непосредственно в общих положениях основополагающих нормативно-правовых актов, регламентирующих основы правового статуса представителя органа государственной власти и высшего должностного лица субъекта России.

Принцип объективности. Согласно нему закрепляется идея истинного отражения положения вещей в области функционирования лица, воспроизведении его таковым, какое оно есть на самом деле. Данный принцип также означает стремление получить максимум достоверной информации о явлениях, подвергаемых изучению, при том, чтобы влияние субъективных факторов было сведено к минимуму. Содержание принципа объективности в конституционно-правовой сфере также конкретизируется в ч. 2 § 34.1. Регламента Конституционного Суда Российской Федерации в том ключе, что соблюдение требования объективности предполагает свободу от политических пристрастий [5]. В контексте отношений представительства это значит максимально полное, конкретное и беспристрастное отражение сведений о результатах своей деятельности и работы лиц, с которыми осуществляется взаимодействие, в отчетах представляемым должностному лицу или органу власти. Соблюдение принципа объективности крайне важно для повышения эффективности государственного администриро-

вания и развития институтов гражданского общества. Так, представитель регионального парламента в межпарламентском объединении (ассоциации) может прийти к выводу, что ассоциация не справляется с закрепленными за нею функциями, а решение поставленных перед ней задач и, как следствие, достижение цели её деятельности невозможны. Представитель органа государственной власти в органе управления (контроля) хозяйственного общества может обнаружить, что деятельность общества нерентабельна или, что финансово-хозяйственная политика, утвержденная главой региона, ошибочна. В этой связи принцип объективности должен быть не только нормативно закреплен, но и обеспечен соответствующим механизмом реализации.

Принцип конкретности. Наличие принципа конкретности в деятельности представителей органов государственной власти субъектов России обусловлен и предопределен четкостью (конкретностью) государственного администрирования вообще, составной частью которого выступает институт представительства государственных органов и должностных лиц [6, 7]. Принцип конкретности (обособленно либо в структуре других принципов) заключается в осуществлении управления применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления объективных законов, на основе достоверной информации как о внутреннем состоянии объекта управления, так и о внешних условиях, в которых он находится, и существует наряду с иными общими (социально-правовыми) принципами государственного администрирования [8].

Применительно к институту представительства принцип конкретности состоит в осуществлении представителем деятельности с учетом объективно сложившейся предметной политической и социально-экономической обстановки, а также действующего законодательства на основе достоверной, полной и систематизированной информации об объекте, на который распространяется спектр усилий лица, и внешней среде. Представитель должен рассчитывать на получение от представляемого и иных субъектов информации, соответствующей профилю его деятельности и возложенным на него функциям (за исключением случая, когда представитель назначается лишь для того, чтобы собрать определенные сведения и систематизировать их). В противном случае это может негативно сказаться на результатах деятельности представителя.

Практическую реализацию принципа конкретности в механизме представительства региональных государственных структур возможно обеспечить посредством установления в нормативных документах соответствующих положений, закрепляющих право представителя получать и обязанность представляемого передать информацию о сложившейся ситуации в сфере, в которой должен действовать представитель. В отношении каждого вида представителя логично разработать форму отчетной документации, максимально отражающую поставленные перед ним задачи и реализуемые функции. Так, в частности, отчет представителя регионального государственного органа в органе управления (контроля) хозяйственного общества может содержать систематизированную информацию о состоянии хозяй-

ствующего субъекта, прогноз экономического развития предприятия, предложения и рекомендации по повышению уровня его рентабельности. Формы отчетов или как минимум перечень сведений, которые должны содержаться в отчетах, возможно, могли бы найти закрепление в правовых актах, регламентирующих функционирование представителей.

Принцип эффективности и экономичности. Предполагает рациональное распределение усилий, решение задач и достижение поставленных перед представителем целей при наименьших затратах сил, материальных средств и времени. Иными словами, под эффективным и экономичным осуществлением деятельности понимается то, что при минимальных вложениях дает требуемый результат надлежащим образом, неукоснительно и к установленному сроку. Существуют разные критерии эффективности – сроки окупаемости, размеры затрат, сроки выполнения задач и т.д. Индикаторы результативности деятельности представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов России не должны иметь формальный характер и включать лишь количественные критерии, например число принятых решений, проведенных заседаний или внесенных проектов нормативно-правовых актов. При этом критерии эффективности не могут быть абсолютно идентичными для представителей региональных органов государственной власти и высших должностных лиц разной видовой принадлежности. Реализация принципа эффективности и экономичности напрямую связана со стимулированием и заинтересованностью должностных лиц (государственных служащих субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации), их инициативностью и ответственностью.

Вторая группа. *Принцип подчиненности.* Закрепляет обязанность для представителя исполнять законные поручения представляемого государственного органа или должностного лица. Сегодня реализацию данного принципа несколько осложняет пробельность и размытость правовых предписаний, определяющих статус представителей. Примером такого может служить следующее. Согласно п. 3.8. Положения о министре Правительства Нижегородской области – полномочном представителе Губернатора в Законодательном Собрании Нижегородской области установлено, что представитель «обеспечивает подготовку заключений Губернатора на проекты законов Нижегородской области о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Нижегородской области, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета» [9]. Таким образом, определено, что представитель осуществляет обеспечение подготовки заключений главы региона, но при этом не конкретизировано, в чем именно оно выражается, в чем собственно состоит. Это может быть не только сбор информации, необходимой для подготовки заключения, но и подготовка проекта заключения, прочее. Такая свобода усмотрения высшего должностного лица субъекта России предоставляет возможность последнему поручать своему представи-

телю выполнять функции, не свойственные его назначению и месту в механизме осуществления региональной государственной власти.

В контексте рассматриваемого принципа нельзя обойти вниманием встречающиеся так называемые отношения двойной подчиненности представителя. Так, п. 1.5 указанного нормативного акта устанавливает, что «министр – полномочный представитель Губернатора – несет ответственность перед Губернатором за выполнение возложенных на него задач и в своей деятельности непосредственно курируется заместителем Губернатора, заместителем Председателя Правительства Нижегородской области, курирующим вопросы государственно-правового, организационного и информационного обеспечения деятельности Правительства». Вместе с тем не определены содержание кураторства и конкретные полномочия куратора. Исходя из общепринятого значения, «куратор» представляет собой «опекуна, попечителя, лицо, отвечающее за работу курируемого лица». Отсюда «куратор» в данном документе фактически используется в значении «руководитель», что предполагает двойственность подчинения представителя как главе региона, так и его заместителю. Схожий пример: «Полномочный представитель Губернатора Омской области, Правительства Омской области в судах, правоохранительных и контролирующих органах представляет интересы Губернатора Омской области, Правительства Омской области во всех судах, правоохранительных и контролирующих органах». При этом «Деятельность полномочных представителей координируется и обеспечивается Главным государственно-правовым управлением Омской области» [10]. Подобная ситуация гипотетически может негативно отразиться на эффективности деятельности представителя в условиях политического противостояния на региональном уровне.

Думается, отношения представительства подразумевают тесную связь «представитель – представляемый» и не предполагают наличия между ними иного лица – куратора, координатора и т.п. В этой связи логичной представляются непосредственная подчиненность и подотчетность представителя представляемому субъекту. В этой части можно назвать образцовым п. 3.2 Положения о представителе Губернатора и Правительства Алтайского края в Алтайском краевом Законодательном собрании, в соответствии с которым «Представитель несет персональную ответственность за исполнение своих должностных обязанностей перед Губернатором Алтайского края. В своей деятельности Представитель непосредственно подчиняется Губернатору Алтайского края» [11].

Принцип независимости. По содержанию включает в себя институциональное и функциональное обособление. Устанавливается определенная (относительная) степень автономности представителя в иерархической системе органов государственного управления регионального уровня, а равно запрет на необоснованное вмешательство в его деятельность, что, тем не менее, также предполагает взаимодействие представителя с иными институтами государства и гражданского общества для достижения целей его существования. Крайне важно соблюсти требуе-

мый баланс в рамках автономности и взаимодействия. В данном ракурсе особое значение приобретает личностное доверительное отношение представляемого и представителя, что в реальности затрудняет нормативное определение исчерпывающего перечня обстоятельств досрочного или иного прекращения полномочий последним. При этом можно говорить о персональной независимости представителя, состоящей в профессионализме и беспристрастности. Это обуславливает ситуацию, когда положения нормативных актов вообще не определяют условия прекращения полномочий представителя [12]. Данная позиция вполне обоснована распространением на представителей норм законодательства о государственной гражданской службе субъекта России или о лицах, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Пример последнего. В Нижегородской области должность министра Правительства Нижегородской области – полномочного представителя Губернатора в Законодательном Собрании Нижегородской области – относится к государственной должности Нижегородской области в органах исполнительной власти Нижегородской области [13]. Освобождение от должности по каким-либо причинам высшего должностного лица, роспуск или ликвидация регионального государственного органа должны влечь за собой освобождение от должности их представителей. К представителям глав регионов логично применить те же основания освобождения от должности, что и к высшим должностным лицам субъектов России [14].

Принцип открытости. Сегодня наполнен обновленным содержанием в связи с активным формированием системы открытого правительства (открытого государственного управления) на региональном уровне. Проект (концепция) «Открытый регион» в целом означает не только некую прозрачность, информационную открытость данных представителя для институтов гражданского общества, но и предполагает существование механизма обратной связи граждан с представителем, некий определенный учет потребностей первых в деятельности последнего. К сожалению, воплощение данного принципа в деятельность представителя государственного органа или высшего должностного лица субъекта России на практике наталкивается на ряд как объективных, так и субъективных обстоятельств. Между тем реализация принципа открытости, несомненно, будет способствовать развитию исследуемого института.

Принцип подотчетности и ответственности. Знаменует собой аргументирование представителем своих действий и решений перед представляемым и безусловное претерпевание негативных правовых последствий в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей. Представительство в силу своей сущности обязывает представителя реализовывать свои задачи и функции в соответствии с волей представляемого, отчетываться перед ним о проделанной работе в установленный срок и в определенной форме. При этом отступление от обозначенных правил деятельности влечет юридическую, в том числе конституционно-правовую, ответственность представителя. Для механизма реали-

зации принципа подотчетности и ответственности принципиальное значение имеет характеристика представляемого субъекта – коллегиальный или единоначальный региональный государственный орган, либо должностное лицо. Это в значительной мере обуславливает специфику форм и процедур подотчетности и ответственности. К сожалению, приходится констатировать, что на сегодняшний день в региональном законодательстве должного внимания легальному раскрытию содержания данного принципа и его нормативному закреплению не уделено. Нет его толкования и в судебных решениях.

Принцип сочетания единоначалия и коллегиальности. Содержание данных принципов достаточно подробно освещено в административно-правовой и гражданско-правовой литературе доктринального уровня как относительно принятия управленческого решения (административного акта), так и судебного решения (акта правосудия). При этом должное внимание уделено и положительным, и отрицательным сторонам этих принципов. В целом мнения ученых сводятся к тому, что коллегиальность обеспечивает более тщательное и многостороннее обсуждение принимаемых решений, их основательность и затруднительность подкупа, разрешение трудных вопросов толкования и применения закона, в то время как единоначалие обеспечивает быстроту принятия решения. В этой связи рациональной представляется позиция Г.Л. Осокиной, которая, рассуждая о преимуществах и недостатках принципов коллегиальности и единоначалия, справедливо говорит о необходимости «разумного сочетания указанных начал с тем, чтобы максимально были задействованы положительные моменты коллегиальности и единоначалия и минимизированы их отрицательные черты» [15. С. 128].

Применительно к исследуемому институту, рассматриваемый принцип состоит в единоличном в рамках своей компетенции решении представителем вопросов текущего характера, что определяет его персональную ответственность и оперативность решения поставленных задач. Однако ряд функций и полномочий представителю затруднительно действенно реализовывать без профессиональной помощи и консультационной поддержке иных лиц. Так, подготовка предложений или замечаний по существу проблем, обсуждаемых на конференции межпарламентской ассоциации, осуществляется представителем регионального парламента совместно с другими членами делегации. Представитель главы субъекта Российской Федерации в муниципальном образовании единолично принимает решения по обращениям граждан, но при подготовке решения обращается к сотрудникам общественной приемной главы региона. Отдельные аспекты реализации принципа сочетания единоначалия и коллегиальности в некоторых случаях могут также проявляться в учреждении и функционировании при представителях структур, осуществляющих организационно-техническое и консультативно-информационное сопровождение их деятельности. Речь идет об аппаратах представителей (определенном их аналоге) и консультативных (совещательных) органах при них. Вместе с тем наличие коллегиальной

составляющей в деятельности представителя не означает нивелирования его персонифицированной (персональной) ответственности. Интеллектуальный потенциал коллектива профессионалов и принятие ответственности за вынесенное решение одним лицом позволяют принять оптимальное решение и достичь уровня максимально эффективного осуществления представителем принадлежащих ему полномочий.

Принцип непосредственной деятельности. Требуется личного участия представителя в осуществлении возложенных на него функций и полномочий. При этом не отрицается его право поручить отдельным лицам выполнение некоторых работ, например сбор информации или технические мероприятия по подготовке документов. Но возникает закономерный вопрос, какие действия представитель может поручить исполнить иным лицам, а какие нет. Региональное законодательство не дает исчерпывающего ответа на данный вопрос. Можно лишь предположить, что, например, представитель регионального парламента в межпарламентской ассоциации должен лично участвовать в работе органов межпарламентских объединений, поскольку именно он входит в делегацию

регионального парламента, а перечень функций и полномочий по большей части таковы, что позволяют осуществить их лично. Вместе с тем подобные догадки вряд ли следует признать в полной мере юридически обоснованными, как и любые иные, аналогичные им. В этой связи представляется необходимым закрепить в официальных документах, определяющих правовой статус представителей, перечень прав и обязанностей, реализуемых ими непосредственно. Логично, что данный перечень будет отличаться для разного вида представителей региональных государственных органов и должностных лиц.

В заключение отметим, в целом, нормативное закрепление принципов организации и деятельности представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а равно их детализация в региональных нормативных правовых актах, несомненно, будет способствовать не только конкретизации их правовых статусов применительно к видовой характеристике, но и повышению эффективности функционирования, оптимизации их места в механизме реализации властных полномочий на региональном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пилипенко А.А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 26 с.
2. По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.04.1995 № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. Ст. 1708.
3. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988.
4. По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003 № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.
5. Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (ред. от 10.10.2017) // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. Российское законодательство (Версия Проф). Электрон. дан. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
6. Бородин С.С. Административное право. Общая и Особенная часть : курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко. СПб., 2007. 432 с.
7. Максимов С.Н. Принципы государственного управления и формирование системы экономической безопасности // Публичное и частное право. 2013. № 1. С. 34–42.
8. Корнев А.П. Административное право России : учеб. : в 3 ч. М. : Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1996. Ч. 1. 268 с.
9. Об обеспечении взаимодействия с Законодательным Собранием Нижегородской области : указ Губернатора Нижегородской области от 26.08.2010 № 65 / КонсультантПлюс : справ.-правовая система. Российское законодательство (Версия Проф). Электрон. дан. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
10. 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 (с послед. изм. и доп.) // Омская правда. 2004. № 23.
11. Об утверждении Положения о Представителе Губернатора и Правительства Алтайского края в Алтайском краевом Законодательном Собрании : указ Губернатора Алтайского края от 30.12.2016 № 178 // Алтайская правда. 2017. № 8.
12. О полномочном представителе губернатора Магаданской области в Магаданской областной думе : Постановление Губернатора Магаданской области от 25.03.2004 № 55 // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. Электрон. дан. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
13. О государственных должностях Нижегородской области и Реестре должностей государственной гражданской службы Нижегородской области : закон Нижегородской области от 30.12.2005 № 225-3 (с послед. изм. и доп.) // Правовая среда. 2006. № 3 (676).
14. Черкасов К.В., Осипов Д.А. Представитель главы региона в региональном парламенте : место, роль и значение в механизме осуществления публичной власти // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 418. С. 228–234.
15. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть : учеб. 3-е изд., перераб. М. : Норма : НИЦ Инфра-М, 2013. 704 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 27 января 2018 г.

PRINCIPLES OF ORGANISATION AND ACTIVITIES OF COMMISSIONERS OF THE AUTHORITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORY AND PRACTICE

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2018, 430, 213–218.

DOI: 10.17223/15617793/430/29

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); Pitirim Sorokin Syktyvkar State University (Syktyvkar, 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; principles; highest official of subject of Russian Federation; legislative (representative) body of state power of subject of Russian Federation; head of region; regional parliament; subject of Russian Federation; region; regional legislation.

The article is devoted to the principles of functioning of commissioners of regional government bodies. Understanding and taking into account the principles on which the activities of subjects of power relations are based allow observing both the letter and the spirit of the law. The principles provide an opportunity to systematise the legal regulation of public relations and organise a uniform law-making process that maximises the unification of legislation. In the field of representation of government bodies and senior officials of the constituent entities of the Russian Federation, it directly contributes to solving the problems of fragmented regulation of relations of representation at the local level of administration, the contradiction of the directives of state bodies, the absence of unified rules of implementation and a single terminological basis. The aim of the study is to formulate general theoretical conclusions and provisions, to develop recommendations and proposals aimed at optimising the organisational and legal framework for the activities of commissioners of regional government bodies. Federal legislation that regulates the organisation and functioning of the system of regional state bodies, fundamental and diverse regional legal acts and acts of constitutional justice bodies, treaties, regulations and provisions of inter-parliamentary associations were analysed. Approved methods of scientific cognition were used: general scientific (logical, dialectical, structural functional, systemic) and specific-legal (formal legal, interpretations of law, comparative law, legal forecasting). The principles of the institution of representation of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation were divided into two groups: general principles, which determine the general requirements for the work of the commissioner as a subject of constitutional and legal relations, and organisational principles, which determine the requirements for the work of the commissioner as a person, entering into the hierarchy of state-power relations. The article presents proposals and recommendations aimed at increasing the effectiveness of the institution of representation of regional bodies and officials. It is argued that the normative consolidation of the principles of organisation and activity of the commissioner of regional government bodies, as well as their detailing in regional normative legal acts, will help not only to specify their legal status in relation to the species characteristic, but also to increase the efficiency of their functioning, to optimise their place in the mechanism for implementing powers at the regional level.

REFERENCES

1. Pilipenko, A.A. (2013) *Printsipy finansovogo prava Rossii i ikh normativnoe zakreplenie* [Principles of the financial law of Russia and their normative consolidation]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.
2. Russian Federation. (1995) Po delu o provere konstitutsionnosti chastei pervoy i vtoroy stat'i 54 Zhilishchnogo kodeksa RSFSR v svyazi s zhalo-boy grazhdanki L.N. Sitalovoy: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 25.04.1995 № 3-P [On the verification of the constitutionality of the first and second parts of Article 54 of the RSFSR Housing Code in connection with the complaint of citizen L.N. Sitalova: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 3-P of April 25, 1995]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 18. Art. 1708.
3. Russian Federation. (1999) Po delu o provere konstitutsionnosti otdel'nykh polozheniy Zakona RSFSR "O Gosudarstvennoy nalogovoy sluzhbe RSFSR" i zakonov Rossiyskoy Federatsii "Ob osnovakh nalogovoy sistemy v Rossiyskoy Federatsii" i "O federal'nykh organakh nalogovoy politzii": Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 15.07.1999 № 11-P [On the verification of the constitutionality of certain provisions of the RSFSR Law "On the State Tax Service of the RSFSR" and the laws of the Russian Federation "On the Basis of the Tax System in the Russian Federation" and "On Federal Tax Police Authorities": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 11-P of July 15, 1999]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 30. Art. 3988.
4. Russian Federation. (2003) Po delu o provere konstitutsionnosti polozheniy punkta 2 stat'i 81 Zakona Chelyabinskoy oblasti "O byudzhetnom ustroystve i byudzhetnom protsesse v Chelyabinskoy oblasti" v svyazi s zaprosom Chelyabinskogo oblastnogo suda: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 11.11.2003 № 16-P [On the verification of the constitutionality of the provisions of paragraph 2 of Article 81 of the Chelyabinsk Oblast Law "On the Budget Structure and the Budgetary Process in Chelyabinsk Oblast" in connection with the request of the Chelyabinsk Regional Court: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 16-P of November 11, 2003]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 46 (2). Art. 4509.
5. Konsul'tantPlyus. (2005) *Reglament Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii (red. ot 10.10.2017)* [Regulations of the Constitutional Court of the Russian Federation (as amended on October 1, 2017)]. Moscow: Konsul'tantPlyus.
6. Borodin, S.S. & Gromyko, S.S. (2007) *Administrativnoe pravo. Obshchaya i Osobennaya chast': kurs lektsiy* [Administrative law. General and Special part: lectures]. St. Petersburg: GUAP.
7. Maksimov, S.N. (2013) The principles of state government and economic safety system formation. *Publichnoe i chastnoe pravo*. 1. pp. 34–42. (In Russian).
8. Korenev, A.P. (1996) *Administrativnoe pravo Rossii: v 3 ch.* [Administrative Law of Russia: in 3 parts]. Pt. 1. Moscow: IMoscow Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.
9. Konsul'tantPlyus. (2005) *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]. Moscow: Konsul'tantPlyus.
10. Omskaya pravda. (2004) O polnomochnykh predstaviteley Gubernatora Omskoy oblasti i Pravitel'stva Omskoy oblasti v sudakh, pravookhranitel'nykh i kontroliruyushchikh organakh: ukaz Gubernatora Omskoy oblasti ot 15.03.2004 № 62 (s posled. izm. i dop.) [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 No. 62 of March 15, 2004 (with latest amendments)]. *Omskaya pravda*. 23.
11. Altayskaya pravda. (2017) Ob utverzhdenii Polozheniya o Predstavitele Gubernatora i Pravitel'stva Altayskogo kraja v Altayskom kraevom Zakonodatel'nom Sobranii: ukaz Gubernatora Altayskogo kraja ot 30.12.2016 № 178 [On approval of the Provision on the Representative of the Governor and the Government of Altai Krai in Altai Krai Legislative Assembly: Decree of the Governor of Altai Krai No. 178 of December 30, 2016]. *Altayskaya pravda*. 8.
12. Konsul'tantPlyus. (2005) *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 No. 55 of the Governor of the Magadan Oblast of March 25, 2004]. Moscow: Konsul'tantPlyus.
13. Pravovaya sreda. (2006) O gosudarstvennykh dolzhnostyakh Nizhegorodskoy oblasti i Reestre dolzhnostey gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Nizhegorodskoy oblasti: zakon Nizhegorodskoy oblasti ot 30.12.2005 № 225-Z (s posled. izm. i dop.) [On the state posts of Nizhny Novgorod Oblast and the Register of posts of the state civil service of Nizhny Novgorod Oblast: law 225-Z of Nizhny Novgorod Oblast of December 30, 2005 (with later amendments)]. *Pravovaya sreda*. 3 (676).
14. Cherkasov, K.V. & Osipov, D.A. (2017) 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*. 418. pp. 228–234. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/418/30
15. Osokina, G.L. (2013) *Grazhdanskiy protsess. Obshchaya chast'* [The civil process. General part]. Moscow: Norma: NITs Infra-M.

Received: 27 January 2018