

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО (ПРЕДСТАВИТЕЛИ) ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РФ

Даниил Александрович Осипов

Сибирский институт управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6, Россия, e-mail: osipov-da@ranepa.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию политико-правового института представительства высшего должностного лица субъекта РФ в региональных и муниципальных органах власти. Автор анализирует сущность, функции и эволюцию данного института, используя системный, институциональный и сравнительно-правовой подходы. Выявлены проблемы правового регулирования, включая отсутствие унифицированных норм и различия в статусе представителей в разных регионах. Рассматривается роль представителей в формировании единой системы публичной власти и их влияние на реализацию принципа разделения властей. Особое внимание уделено несовершенству нормативной базы и необходимости реформирования института. Делается вывод о том, что представительство способствует эффективному выполнению функций главы региона, но требует законодательной конкретизации.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, единая система публичной власти, представительство органов государственной власти, представители высших должностных лиц, субъект РФ, Россия.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Осипов Д.А. Представительство (представители) высшего должностного лица субъекта РФ. Государственное управление и право. 2025. № 1(05). С. 152-158.

REPRESENTATION (REPRESENTATIVES) THE HIGHEST OFFICIAL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Daniil Alexandrovich Osipov

Siberian Institute of Management, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa), Novosibirsk, Nigegorodskaya street, 6, Russia, e-mail: osipov-da@ranepa.ru

Abstract. The article is devoted to the study of the political and legal institution of representation of the highest official of the subject of the Russian Federation in regional and municipal authorities. The author analyzes the essence, functions and evolution of this institution using systemic, institutional and comparative legal approaches. Problems of legal regulation have been identified, including the lack of unified norms and differences in the status of representatives in different regions. The role of representatives in the formation of a unified system of public authority and their influence on the implementation of the principle of separation of powers is considered. Particular attention is paid to the imperfection of the regulatory framework and the need to reform the institute. It is concluded that the representation contributes to the effective performance of the functions of the head of the region, but requires legislative specification.

Keywords: state and municipal administration, unified system of public authority, representation of public authorities, representatives of senior officials, subjects of the Russian Federation, Russia.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Osipov D.A. (2025) Representation (representatives) the highest official of the subject of the Russian Federation. Public administration and law, 1(05), 152-158.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования института представительства высшего должностного лица субъекта РФ обусловлена трансформацией системы публичной власти в Российской Федерации, включая реформу федеративных отношений и местного самоуправления. Несмотря на значительную роль представителей главы региона в обеспечении взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, данный институт остаётся недостаточно изученным в современной юридической науке. Проблемы правового статуса представителей, их полномочий и механизмов взаимодействия с иными субъектами публично-правовых отношений требуют комплексного анализа. Особую значимость приобретает вопрос

разграничения компетенции между представителями высшего должностного лица и иными органами власти, поскольку отсутствие чёткой нормативной регламентации приводит к дублированию функций и снижению эффективности управления. В условиях модернизации системы государственного управления необходимо научное осмысление роли данного института с учётом конституционных принципов федерализма и единства системы власти.

ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель исследования – раскрытие политико-управленческого и политико-правового содержания института представительства (представителей) органов государственной власти (высших должностных лиц) субъектов Российской Федерации и выработка предложений

и рекомендаций, направленных на оптимизацию и совершенствование их деятельности и политико-правового статуса.

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частно-научные методы, которые позволили изучить объект исследования в взаимосвязи с другими явлениями объективной реальности, взаимозависимости и взаимообусловленности на теоретическом и эмпирическом уровне. Исторический и политико-правовой методы позволили провести изучение генезиса законодательного закрепления правового статуса представителей органов государственной власти (высших должностных лиц) субъектов Российской Федерации в национальном праве, в т. ч. зарубежном, а также проследить эволюцию научных взглядов в области представительства. Структурно-функциональный метод позволил определить цели, задачи и функции представителей органов государственной власти (высших должностных лиц) субъектов Российской Федерации как основополагающих элементов их правовых статусов. Метод также применялся при изучении особенностей взаимодействия органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с их представителями.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Основная научная проблема исследования заключается в недостаточности знаний и неполноте представлений о сущности, содержании, специфике и тенденциях развития института представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации [1; 2].

В связи с этим представляется актуальным не только исследование самого института представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также их политико-правового

статуса, но и раскрытие исследуемой проблемы в развитии единой системы публичной власти в современной России [3-11].

В дореволюционный период была выявлена сущность народного представительства, осмыслен зарубежный опыт однопалатного и двухпалатного парламента, изучены различные аспекты становления российского парламентаризма.

В советский период исследовались вопросы развития и совершенствования органов народного представительства, национальные особенности социалистического народного представительства и характеристика Советов

народных депутатов как основы народного представительства.

В современный период, как правило, основные законы субъектов РФ упоминают представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако даже если конституция или устав прямо предусматривает право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации назначить представителя в конкретном органе государственной власти, это не лишает его возможности назначать представителей в иные органы государственного и муниципального управления или хозяйствующие субъекты.

Стоит отметить, что практика назначения представителей прослеживается и за рубежом, где существует ряд должностей, в большей или меньшей степени имеющих общие черты с должностью представителя главы субъекта России.

Таким образом, существование должности полномочного представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации относится к числу особенностей организации государственной власти на региональном уровне. При этом основные законы субъектов России не закрепляют правовой статус представителя высшего должностного лица

региона. Происходит это с помощью положений, которые утверждаются указами глав субъектов России и их распоряжениями. Следует отметить, что правовой статус представителя является производным от статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, поэтому структура правового статуса представителя главы региона включает в себя те же элементы, которые образуют конституционно-правовой статус представителя главы региона.

Когда в политико-управленческой практике используется термин «представительство», необходимо учитывать, что он чаще всего используется в одном из двух основных значений:

1. Как деятельность лица, уполномоченного другим лицом на совершение определённых действий, в интересах последнего. Например, деятельность лица (представителя), действующего в интересах другого лица (представляемого) с целью оказания последнему поддержки того или иного рода. Такую деятельность осуществляет юрист-представитель в административном процессе или таможенный представитель.

2. Как орган (не обязательно государства), осуществляющий функции, обусловленные юридической природой материнской организации (организации-учредителя), к которой он относится. Например, территориально обособленное представительство юридического лица, действующее от его имени, представительство публично-правового образования или органа государственной власти при правительстве, в зарубежном государстве или ином публично-правовом образовании.

Из-за отсутствия нормативно закреплённых процедур реализации ряда полномочий высших должностных лиц регионов России, последние принимают правовые акты, которыми вводят должности представителей – указы и постановления, которые определяют правовой

статус представителя высшего должностного лица региона (полномочия, предметы ведения, ответственность и гарантии реализации полномочий).

Например, в Архангельской области и Алтайском крае, а также ряде других субъектов Российской Федерации, которые определяют, что взаимодействие главы региона с органами государственной власти будет осуществляться через представителя. С одной стороны, не все отношения должны подвергаться регламентации, но в то же время практика деятельности должностных лиц свидетельствует о том, что многие главы субъектов Российской Федерации идут по пути назначения представителей. На сегодняшний день это привело к возникновению значительного количества неунифицированных нормативных актов и существованию различных политико-управленческих подходов к регулированию отношений представительства.

Как правило, основные законы субъектов России упоминают представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном парламенте. Однако даже если конституция или устав прямо предусматривает право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации назначить представителя в конкретном органе государственной власти, это не лишает его возможности назначать представителей в иные органы власти, управления или хозяйствующие субъекты.

Сложившийся институт представительства (представителей) главы субъекта Российской Федерации не только в органах государственной власти, но и в муниципальных образованиях в нынешнем виде показывает свою нежизнеспособность. В сложившихся реалиях требуется его существенное реформирование. Необходимо изменение его организационных основ в соответствии с вышеизложенным, поскольку после оптимизации

нормативной основы институт может быть эффективен.

При этом интересы любого органа власти представляет должностное лицо, даже если на него не возложены такие полномочия нормативно-правовым актом. Это связано с природой органов, которые в широком смысле состоят из коллектива физических лиц – работников такого органа.

В связи с этим, когда необходимо реализовать представительство публично-правового образования, достаточно возложить функции представителя на государственный орган, который по умолчанию «делегирует» представительскую функцию государственному служащему, иному должностному лицу или группе таких лиц. Соответственно хотя, представительства субъектов России также представляют органы исполнительной власти регионов, это в большей степени не имеет смысла.

В современных условиях формирования единой системы публичной власти и серьёзного реформирования местного самоуправления возрастает роль института представительства высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных образованиях. Они могут выполнять как контрольные, так и решать задачи информационно-консультационного характера.

Следует отметить, что полномочия представителей органов власти особенно в консультативно-совещательных структурах нигде не определены, равно как их права, обязанности и запреты. Связано это с тем, что федеральное законодательство определяет только принципы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, а конкретные схемы кооперации органов определяются субъектами Российской Федерации несистематично и на своё усмотрение. При этом модельные правовые акты отсутствуют, а экстраполировать зарубежный опыт регулирования отношений представительства

затруднительно в силу уникальности российского правового института.

Тем не менее, анализ рамочных норм текущего законодательства и положений правовых актов, регулирующих вопросы представительства, позволяет определить полномочия представителей органов государственной власти соответствующих видов. К примеру, наименее отрегулированным является представительство высшего должностного лица либо органа государственной власти в различных ассоциациях и советах, объединяющих органы государственной власти или местного самоуправления.

К полномочиям представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в работе ассоциаций (советов) в качестве специалистов и экспертов, можно отнести право выступать на заседаниях ассоциации (совета) по вопросам, которые были поставлены перед представителем как экспертом (специалистом) в порядке и очереди, предусмотренной повесткой дня заседания, уставом (положением) и регламентом ассоциации (совета), и обязанность соблюдать регламент ассоциации (совета) в ходе участия в работе консультативно-совещательного органа.

Такие представители, естественно, обладают иными правами и обязанностями (дискретными), вытекающими из устава, положения или регламента ассоциации (совета). Например, правом получать организационно-техническую помощь со стороны членов ассоциации (совета) для обеспечения нормального выступления представителя с докладом.

Однако период осуществления представителями, имеющими статус экспертов и специалистов, своих функций довольно краткосрочен. Из-за этого детальное закрепление их прав и обязанностей за исключением вышеназванных всё-таки видится нецелесообразно и может привести к увеличению объёма

правовых актов, но не к повышению эффективности правового регулирования.

ВЫВОДЫ

Подводя итог, следует отметить, что политико-правовой статус представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации требует значительной политико-управленческой конкретизации и административно-функционального уточнения.

Отсутствие единства в закреплении их полномочий ведёт к отличию правовых статусов представителей в разных регионах, препятствуют унификации законодательства и существованию единого согласованного правового поля, а избранные в положениях формулировки лишают представителя возможности максимально эффективно действовать в интересах представляемого.

При этом функционирование

представителей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации способствует максимально эффективной реализации последними их функций, не нарушая принципа разделения властей на региональном уровне и способствует перераспределению нагрузки, возлагаемой на главу региона, а также позволяет назначить на выполнение задачи компетентное лицо, обладающее нужными знаниями и подготовкой в соответствующей области.

Результаты проведенного исследования в последующем могут быть положены в основу выявления правовых пробелов в регулировании статуса представителей и, в перспективе, разработке предложений по совершенствованию законодательства для обеспечения согласованного функционирования публичной власти на региональном и муниципальном уровнях.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и права: монография. Москва: Юстицинформ, 2022. 484 с.
2. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20-30.
3. Воробьёва О.А., Станкин А.Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики. Москва: Nota Bene, 2021. 192 с.
4. Грищенко Л.Л., Егоров С.Е. Институциональные и территориальные аспекты организации публичной власти в современном государстве. Москва, 2012. 420 с.
5. Кутафин О.Е. Глава государства: монография. Москва: Проспект, 2013. 558 с.
6. Полянский В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex Russica. 2015. № 10. С. 32-45.
7. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов, 2011. 527 с.
8. Грачёв Н.И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020, № 4(55). С. 8-18.
9. Ильин М.В., Мельвиль М.Ю. Власть // Политические исследования. 1997. № 6. С. 146-163.
10. Кожев А. Понятие власти. Москва: Праксис, 2006. 192 с.
11. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. Москва: РОССПЭН, 2001. 384 с.

Информация об авторе

Даниил Александрович Осипов – соискатель кафедры государственного управления и отраслевых политик Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС)

REFERENCES

1. Avakian, S.A. (2022) Representation in constitutional law: issues of theory and law: a monograph. Moscow: Justicinform. 484 p. (In Russ)
2. Avakian, S.A. (2014) Public power and representation: organizational, social and personalistic principles (constitutional and legal view) // Constitutional and municipal law. No. 11. Pp. 20-30. (In Russ)
3. Vorobyeva, O.A., Stankin, A.N. (2021) Public power in Russia: problems of theory and practice. Moscow: Nota Bene. 192 p. (In Russ)
4. Grishchenko, L.L., Egorov, S.E. (2012) Institutional and territorial aspects of the organization of public power in the modern state. Moscow. 420 p. (In Russ)
5. Kutafin, O.E. (2013) The head of State: a monograph. Moscow: Prospekt Publ. 558 p. (In Russ)
6. Polyansky, V.V. (2015) Methods and principles of harmonization of public authority // Lex Russica. No 10. Pp. 32-45. (In Russ)
7. Public power: problems of implementation and responsibility (2011) / edited by N.I. Matuzov, O.I. Tsybulevskaya. Saratov. 527 p. (In Russ)
8. Grachev, N.I. (2020) Public power as a political and legal category: concept, main features and forms // Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. No. 4(55). Pp. 8-18. (In Russ)
9. Ilyin, M.V., Melvil, M.Yu. (1997) Power // Political studies. No. 6. Pp. 146-163. (In Russ)
10. Kozhev, A. (2006) The concept of power. Moscow: Praxis. 192 p. (In Russ)
11. Ledyayev, V.G. (2001) Power: a conceptual analysis. Moscow: ROSSPEN. 384 p. (In Russ)

Information about the author

Daniil A. Osipov – degree applicant of the Department of Public Administration and Sectoral Policies of the Siberian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.

Поступила в редакцию (Reserved) 18.02.2025

Поступила после рецензирования 24.03.2025

Принята к публикации (Accepted) 22.04.2025