

Даниил Александрович Осипов

*Аспирант Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(Нижегородский институт управления)*

E-mail: daniilosipov92@gmail.com

К вопросу о правовом статусе представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальном образовании

Аннотация: автор статьи формулирует проблемы, связанные с неопределенностью места и роли представителя главы региона в муниципальном образовании в механизме реализации его полномочий, отсутствием разграничения прав и обязанностей представителя, а также предлагает способ их решения – принятие модельного положения «О представителе главы субъекта Российской Федерации в муниципальном образовании», которое определит новое место представителя в системе – во главе приемной главы субъекта России в муниципальном образовании.

Ключевые слова: представитель, глава региона, институт представительства, отношения представительства, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, представитель главы региона в муниципальном образовании, представитель высшего должностного лица.

Daniil Alexandrovich Osipov

*Post-graduate student of the Russian Academy of National Economy and Public
Administration under the patronage of the President of Russian Federation
(Nizhny Novgorod Institute of Management)*

To the Question of the Legal Status of a Representative of the Highest Official Person of the Russian Federation Subject in a Municipal Entity

Annotation: the author formulates the problems associated with the uncertainty of the place and role of a representative of the regional head in a municipal entity in the mechanism of realization of its powers, those associated with the lack of differentiation of the rights and duties of the representative, and also offers a way to their decision by means of making a model statute “On the representative of the Russian Federation subject head in a municipal entity” that would define the new position of the representative in the system at the head of the Russian Federation subject head reception in a municipal entity.

Keywords: representative, regional head, institution of representation, relations of representation, Russian Federation subject highest official person, regional head’s representative in a municipal entity, higher official person’s representative.

Институт представительства высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на муниципальном уровне существует менее 20 лет, т. е. можно сказать, что он только формируется. Именно поэтому исследований на предмет выявления проблем правового регулирования института, касающихся правового статуса представителя главы региона

на муниципальном уровне, сравнительно мало, но необходимость в них имеется, поскольку «без сильного государства невозможна современная цивилизация, высокая культура, правовой порядок»¹.

Исследование региональных нормативных правовых актов позволило установить, что представители глав регионов на муниципальном уровне учреждены во многих субъектах Российской Федерации. При этом положения о представителях глав регионов в муниципальных образованиях и общественных приемных, утвержденные постановлениями и указами высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, используют различные наименования должностей, некоторые из которых уникальны и встречаются только в одном субъекте России. Например, должность общественного представителя главы субъекта Российской Федерации существует только в Архангельской области; руководителя общественной приемной — представителя главы субъекта Российской Федерации — только в Ленинградской области; общественного помощника главы субъекта Российской Федерации — в Магаданской и Ярославской областях и Хабаровском крае; помощника и советника на общественных началах — в Магаданской и Костромской областях; помощника (советника) на общественных началах — в Еврейской автономной области и Московской области; советника главы субъекта Российской Федерации на общественных началах — в Нижегородской области². При этом за должностями закрепляются схожие функции, а нормативный материал позволяет сформулировать следующие тезисы.

1. Должности представителей глав регионов в муниципальных образованиях не относятся к должностям гражданской службы.

2. Деятельность лиц, замещающих эти должности, осуществляется на общественных началах.

3. Лица, замещающие должности представителей, осуществляют информационно-аналитическое, научно-методическое, организационно-техническое и консультационное обеспечение деятельности главы региона.

4. Лица назначаются на должности непосредственно главой региона.

5. Лицами, замещающими должности представителей, руководит непосредственно глава субъекта России.

6. Пределы полномочий лица, замещающего должность представителя, очерчены конституционно-правовым статусом главы региона.

7. На представителя возлагается посредническая функция по взаимодействию с органами власти, организациями и населением муниципального образования, в которое он назначен на должность.

Таким образом, лица, замещающие должности общественного представителя, советника, помощника и т. д., отвечают ряду признаков, которыми обладают представители высшего должностного лица субъекта Российской

¹ Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 2.

² См., например: Об утверждении Положения о советниках губернатора Нижегородской области на общественных началах : указ губернатора Нижегородской области от 14.11.2001 № 78 // Правовая среда. 2002. № 1; Об общественных представителях губернатора Архангельской области в муниципальных образованиях Архангельской области : постановление главы администрации Архангельской области от 10.12.2008 № 91 // Волна. 2008. № 49.

Федерации. Вместе с тем приходится констатировать, что представитель, действующий на общественных началах, лишен полноценной поддержки государственного механизма, поскольку не является государственным гражданским служащим. На него не распространяются гарантии реализации прав и обязанностей гражданского служащего, а отсутствие возмездной основы деятельности представителя создает условия для коррупционного элемента. Возложенные на него обязанности могут быть не исполнены представителем в силу отсутствия закрепленной законом юридической ответственности. Представитель также не имеет стимула в виде заработной платы и продвижения по карьерной лестнице, в отличие от государственных гражданских служащих. В то же время представитель на муниципальном уровне главе региона необходим. Его фигура может стать надежной опорой для высшего должностного лица субъекта России в общественном и государственном строительстве на территории региона, поскольку представитель гораздо ближе к населению, чем сам глава региона. Однако без изменения правовой основы деятельности представителя, без создания соответствующих правовых условий у него нет возможности максимально эффективно содействовать высшему должностному лицу в исполнении им возложенных на него полномочий.

Внесение ряда изменений в текущее законодательство и структуру региональных органов необходимо. В первую очередь, требуется внести в реестры должностей государственной гражданской службы субъектов России должность *представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальном образовании*, что позволит распространить на него гарантии, закрепить ответственность за неисполнение обязанностей. После этого возможна детальная проработка его правового статуса, определение его нового места в системе органов управления — во главе приемной главы региона в муниципальном образовании. Следующим шагом видится внесение в Модельное положение «О представителях главы субъекта Российской Федерации»¹ пунктов, которые определяют статус государственного служащего, осуществляющего представительскую функцию и возглавляющего приемную главы региона в муниципальном образовании. Предлагаемый акт позволит целостно урегулировать институт представительства главы субъекта Российской Федерации, а также упрочить связь института гражданского общества и государства путем создания регламентированного механизма взаимодействия населения субъекта России и высшего должностного лица региона через его представителя в муниципальном образовании.

Пристатейный библиографический список

1. Об общественных представителях губернатора Архангельской области в муниципальных образованиях Архангельской области : постановление Главы администрации Архангельской области от 10.12.2008 № 91 // Волна. — 2008. — № 49.

¹ См.: Черкасов К. В., Осипов Д. А. Представительство органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 39.

2. Об утверждении Положения о советниках губернатора Нижегородской области на общественных началах : указ губернатора Нижегородской области от 14.11.2001 № 78 // Правовая среда. – 2002. – № 1.

3. Сергун, П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / П. П. Сергун. – М., 1998. – 50 с.

4. Черкасов, К. В. Представительство органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые аспекты / К. В. Черкасов, Д. А. Осипов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 38–42.

References

1. Cherkasov, K. V. Predstavitel'stvo organov gosudarstvennoj vlasti (dolzhnostnyh lic) sub'ektov Rossijskoj Federacii: nekotorye konstitucionno-pravovye aspekty [Representation of state authorities bodies (official persons) of constituent entities of the Russian Federation: some constitutional and legal aspects] / K. V. Cherkasov, D. A. Osipov // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2017. – No. 2. – P. 38–42.

2. Ob obshhestvennyh predstaviteljah gubernatora Arhangel'skoj oblasti vmunicipal'nyh obrazovaniyah Arhangel'skoj oblasti: postanovlenie Glavy administracii Arhangel'skoj oblasti ot 10.12.2008 № 91 [About the public representatives of the Governor of the Arkhangelsk region municipal entities of the Arkhangelsk region: the decree of the Head of Arkhangelsk regional administration dated 10.12.2008 No. 91] // Volna. – 2008. – No. 49.

3. Ob utverzhenii Polozhenija o sovetnikah gubernatora Nizhegorodskoj oblasti na obshhestvennyh nachalah: ukaz gubernatora Nizhegorodskoj oblasti ot 14.11.2001 № 78 [About the adoption of Regulations concerning adviser of the Governor of the Nizhny Novgorod region on voluntary bases: the decree of the Governor of Nizhny Novgorod region from 14.11.2001 No. 78] // Pravovaja sreda. – 2002. – No. 1.

4. Sergun, P. P. Gosudarstvennaja sluzhba v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii: teoretiko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk [The public service in bodies of internal affairs of the Russian Federation: a theoretical legal research: authoref. of. dis. ... doctor of legal sciences] / P. P. Sergun. – M., 1998. – 50 p.