

ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ (В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ИНСПЕКТОРА ПО СУБЪЕКТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

© 2016 г. Игорь Валерьевич Ирхин¹

В настоящей статье рассматриваются подходы к определению понятия президентского контроля, дается их характеристика. Проведен анализ конституционно-правового статуса главного федерального инспектора по субъекту Российской Федерации в плоскости реализуемой им компетенции по обеспечению деятельности Администрации Президента РФ, полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

This article examines approaches to the definition of presidential control in the Russian Federation, given their characteristics. The analysis of the constitutional and legal status of the chief federal inspector of subjects of Russian Federation in the plane carried out by him competence to ensure activity of the Administration of the President of the Russian Federation, the Plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the Federal district.

Ключевые слова: Администрация Президента РФ, полномочный представитель Президента РФ, главный федеральный инспектор по субъекту Российской Федерации, компетенция, функции, задачи.

Key words: the Administration of the President of the Russian Federation, the Plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation, the chief federal inspector of subjects of Russian Federation, competence, functions, tasks.

Президентский контроль есть самостоятельный вид государственного контроля. Заслуживает поддержки позиция В.Е. Чиркина о выделении контрольной власти в системе государственной власти².

В Конституции РФ контрольные полномочия главы государства обусловлены его ролью и значением в системе органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также объемом и содержанием компетенции, отраженной в Основном Законе страны. Исходными положениями контрольной деятельности Президента РФ являются ч. 1, 2 ст. 80 Конституции РФ, устанавливающие основы его правового и фактического статуса как лидера государства и общества³, раскрытые в фабуле о том, что Президент РФ – глава государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Т.В. Ашиткова, В.Г. Бессарабов указывают, что “контрольные функции Президента в Конституции РФ прямо не прописаны, они вытекают из

его полномочий, обязанностей перед гражданами России, поскольку выполнять волю народа без осуществления функций контроля невозможно”⁴.

Президент РФ реализует контрольные полномочия, действуя в рамках правового статуса, установленного Конституцией РФ и актами Конституционного Суда РФ⁵.

И.М. Байкин полагает, что “Президент осуществляет контроль через свою Администрацию, ряд органов исполнительной власти, подчиненных ему, Главное контрольное управление Пре-

⁴ Правовое регулирование государственного контроля / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012.

⁵ См.: постановление Конституционного Суда РФ “По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела” от 1 декабря 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6364; постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» от 4 апреля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

¹ Доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: dissertacia@yandex.ru). Igor Irkhin, associate Professor of the Department of constitutional and municipal law of the Kuban state University, PhD in Law (E-mail: dissertacia@yandex.ru).

² См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 10, 11.

³ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс. В 2-х т. Т. 2. Изд. 4-е. М., 2011. С. 347.

зидента РФ, полномочных представителей в федеральных округах”⁶.

В приведенном тезисе нарушены требования формальной логики к проведению классификации по одному основанию деления⁷. Не соблюдено также правило о том, что “члены деления должны определяться относительно друг друга по принятому основанию деления с учетом их координации друг с другом то на одной, то на другой плоскости”⁸.

Нарушение логики построения классификации на основе вышеупомянутых требований рельефно проявляется сквозь призму итогов анализа функций, целей и задач, возлагаемых на Администрацию Президента РФ, в целом.

Согласно п. 1 Указа Президента РФ “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации” от 6 апреля 2004 г.⁹ Администрация Президента РФ – государственный орган, сформированный в соответствии с п. “и” ст. 83 Конституции РФ, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ.

Контрольное управление Президента РФ¹⁰ на основании п. 1 Указа Президента РФ “Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации” от 8 июня 2004 г.¹¹ является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ.

Вместе с тем контрольные полномочия главы государства реализуются также управлениями Президента РФ по внутренней политике¹², по вопросам противодействия коррупции¹³,

по вопросам государственной службы и кадров¹⁴ и другими самостоятельными подразделениями Администрации Президента РФ в рамках закрепленных полномочий. В этой связи перечисление в одном ряду Администрации Президента РФ и ее структурных подразделений, полномочных представителей Президента РФ представляется обоснованным при условии проведения дополнительного дедуктивного анализа установленных задач и функций с целью раскрытия конкретных особенностей компетенции в сфере контроля.

Применение иного подхода не позволяет должным образом отразить правовую модель построения иерархической структуры Администрации Президента РФ ввиду ее фактического уравнивания с внутривидовыми подразделениями.

А.М. Тарасов определяет президентский контроль как “деятельность Президента Российской Федерации, а также Администрации Президента РФ, и в первую очередь специальных контрольных подразделений, направленную на осуществление контроля за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами федеральных законов, указов, распоряжений, поручений, посланий Президента РФ, постановлений, распоряжений Правительства, федеральных программ, международных и ведомственных нормативных правовых актов, решений Совета Безопасности РФ по вопросам, касающимся работы органов исполнительной власти”¹⁵.

При квалификации президентского контроля через контроль допускается тавтология, с учетом которой определить квалифицирующие признаки контрольной деятельности затруднительно.

Под президентским контролем предлагается понимать систему мероприятий, проводимых по поручению главы государства и уполномоченных им государственных органов и их структурных подразделений, направленных на обеспечение исполнения подконтрольными объектами государственных функций путем организации и проведения мониторинга осуществляемой ими деятельности, профилактики, выявления и пресечения предполагаемых и допущенных нарушений.

⁶ Байкин И.М. Взаимоотношения прокуратуры и президентской власти в системе разделения властей России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 6.

⁷ См.: Коэн М., Нагель Э. Введение в логику и научный метод / Пер. с англ. П.С. Куслия. Челябинск, 2010. С. 335.

⁸ Формальная логика / Под ред. И.Я. Чупахина, И.Н. Бродского. Л., 1977. С. 142.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

¹⁰ Главное контрольное управление Президента РФ было упразднено в 2004 г. в соответствии с Указом Президента РФ “Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации” от 8 июня 2004 г. С указанного момента его функции возложены на Контрольное управление Президента РФ.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

¹² См.: Указ Президента РФ “Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике” от 21 июня 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2650.

¹³ См.: Указ Президента РФ “Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции” от 3 декабря 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (Ч. VII). Ст. 6399.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ “Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров” от 4 декабря 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49 (Ч. 2). Ст. 5922.

¹⁵ Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. Учеб. пособие. СПб., 2004. С. 204, 205.

Данную разновидность государственного контроля необходимо отличать от надзора, не противопоставляя их.

Контрольные функции Президента РФ проявляются в полномочиях отменять или приостанавливать акты подконтрольного органа, давать поручения о проведении контрольных мероприятий с обязательным представлением результатов работы главе государства для принятия соответствующих решений.

Так, согласно ст. 115 Конституции РФ постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Статья 85 Основного Закона определяет, что Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Перед основным контролирующим органом Администрации Президента РФ – Контрольным управлением стоят следующие задачи: контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ; контроль за реализацией общенациональных проектов; контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ; контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ; информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Надзор, по справедливому мнению В.М. Савицкого, есть специфическая форма контроля. По сути, он представляет собой наблюдение за деятельностью субъектов права с целью проверки соответствия их деяний нормам действующего законодательства. Надзор проверяет соблюдение законов, исключая всякую оценку целесообразности деятельности поднадзорного субъекта. Над-

зор, в отличие от контроля, не предусматривает прямого вмешательства в отношении поднадзорного субъекта¹⁶.

Вместе с тем надзор может выступать в качестве самостоятельной стадии контроля. Например, при планировании проведения контрольных мероприятий контрольным управлением Президента РФ осуществляется надзор за деятельностью подконтрольного объекта путем сбора информации из различных источников, анализа полученных материалов, соотношения их между собой, оценки соответствия методов, форм и результатов деятельности предъявляемым нормативным требованиям.

В части обеспечения реализации функций государственного контроля Президентом РФ существенное значение имеет деятельность его полномочных представителей в федеральных округах.

Основой конституционно-правовой институционализации статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах являются положения п. “к” ст. 83 Конституции РФ, согласно которым Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ.

Система федеральных округов была создана в соответствии с Указом Президента РФ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 г.¹⁷

В преамбуле данного правового акта указывается, что институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также образование федеральных округов осуществляются в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений.

В последующих положениях Указа Президента РФ изложены задачи, функции, права полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, сформулирован порядок организации и обеспечения деятельности его аппарата.

К.В. Черкасов указывает, что “контроль полномочных представителей Президента Российской

¹⁶ Цит. по: Терентьев И.А. Общая характеристика контроля и надзора, осуществляемого органами государственной власти // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 70–72.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

Федерации в федеральных округах представляет собой одну из функций осуществления принадлежащих им полномочий, заключается в установлении соответствия фактического состояния системы управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучении и обобщении результатов функционирования участников организационных отношений”¹⁸.

В начале 2000-х годов на страницах научной печати активно обсуждались вопросы целесообразности формирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, юридическая природа самих федеральных округов, высказывались тезисы о трансформации административно-территориального устройства Российской Федерации и перспективных планах преобразования субъектов Федерации в федеральные округа, унитаризации федеративного пространства за счет концентрации полномочий в ведении полпредов. В настоящее время по многим вопросам сохраняется актуальность научного исследования вышеупомянутой проблематики (юридическая природа федеральных округов, критерии дифференциации их конституционно-правового статуса по территориальным признакам, служебная категоризация полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и др.¹⁹).

В разрезе рассматриваемых вопросов особый интерес представляет анализ конституционно-правового статуса главного федерального инспектора по субъекту Российской Федерации ввиду значимости осуществления государственных полномочий указанным должностным лицом на территории региона, а также определенного дефицита работ, посвященных данной тематике²⁰.

По определению Л.Б. Ескиной, конституционно-правовой статус должностного лица “включает в свою структуру систему конкретно-определен-

ного обязательного поведения, выражающуюся в полномочиях, и механизм стимулирования этого поведения, который среди прочих элементов образует ответственность”²¹.

Следует отметить, что наряду с “механизмом стимулирования”, рассматриваемого в качестве элемента позитивной ответственности, необходимо учитывать условия и содержание негативно-ретроспективного вида ответственности в качестве структурного элемента конституционно-правового статуса должностного лица²².

Главные федеральные инспекторы по субъектам Российской Федерации являются федеральными государственными служащими аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе и выполняют ключевую роль в части осуществления комплексного мониторинга и контроля исполнения в регионе указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, полномочного представителя в федеральном округе, а также решений федеральных органов власти.

Конституционно-правовое положение главных федеральных инспекторов по субъектам Российской Федерации как государственных служащих Администрации Президента РФ предопределяет распространение на них ограничений, предусмотренных федеральным законодательством о государственной гражданской службе²³, а также вводит корреспондирующие статусу основания и формы ответственности. Такой подход создает дополнительные гарантии независимости и самостоятельности при осуществлении своих полномочий, формирует необходимые предпосылки для профессионального беспристрастного решения вопросов, касающихся порядка организации и функционирования подконтрольных субъектов, а также совершаемых ими действий (бездействия), в том числе для комплексной качественной оценки их работы.

Основания, формы и способы реализации механизма ответственности в отношении главного федерального инспектора по субъекту Российской Федерации детерминированы показателями эффективности и результативности осуществления задач и функций полномочного представителя

¹⁸ Черкасов К.В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 12.

¹⁹ См.: Багдасарян А.В. Проблемы формирования органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10; Сыскова И.В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 10.

²⁰ См.: Черкасов К.В. Вопросы правового статуса главного федерального инспектора и федерального инспектора аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 4. С. 15.

²¹ Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 4.

²² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 1. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2007. С. 91.

²³ См.: Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Президента РФ в федеральном округе, сформулированных в разделах II, III Указа Президента РФ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 г.

В этом аспекте представляется недостаточно обоснованным довод В.С. Соловьева о том, что «отсутствие непосредственных материально-технических отношений с “объектом управления” и институциональная реализация властных полномочий на основе нормативно-правовых актов и финансовых отношений объективно предполагают отсутствие правовой и экономической ответственности органов власти за свою деятельность, то есть за принимаемые и реализуемые решения (за исключением нарушений уголовного характера)»²⁴.

Заметим, что механизм применения ответственности в отношении главных федеральных инспекторов по субъектам Российской Федерации непосредственно увязан с показателями эффективности осуществляемой деятельности, в том числе качества и полноты исполнения поручений полномочных представителей Президента РФ, своевременности и достоверности представляемых материалов, оперативности урегулирования возникших ситуаций. Процедура привлечения лица к ответственности (безотносительно к ее видам) всегда проводится на основе оценки правовой и фактической стороны его поведения. Данный признак характерен, в частности, для конституционной и конституционно-правовой ответственности, где, как верно указывает С.А. Авакьян, “поведение участников конституционно-правовых отношений отнюдь не определяется лишь правовыми нормами, оно часто обусловлено политическими соображениями, оценками и критериями”²⁵.

Вместе с тем средством обеспечения прозрачности и повышения результативности ответственности в отношении должностных лиц является тщательное правовое недвусмысленное регулирование оснований ее применения.

Реализация полномочий главного федерально-го инспектора по субъекту Российской Федерации в разрезе конкретных поручений полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе выступает формой материализации его конституционно-правового статуса, инструмен-

том формирования, проведения и контроля исполнения курса государственной политики, преобразуемого в решениях на уровне федерального округа. В этом ракурсе принимаются конкретные меры для развития страны согласно заданным главой государства направлениям, включая решение вопросов по совершенствованию системы организации взаимодействия федеральных и региональных органов власти.

Деятельность главных федеральных инспекторов по субъектам Российской Федерации координируется полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе и его заместителями. Организация внутриведомственного взаимодействия на основе дифференциации предметных и функционально-отраслевых параметров работы в аппарате полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе позволяет обеспечить конструктивное решение проблем на основе индивидуально подобранного арсенала приемов и средств, учитывающих специфику конкретной тематики и направления работы.

В методологическом аспекте на первоначальном этапе осуществляется комплексный мониторинг проблематики, входящий в предмет деятельности аппарата полномочного представителя Президента РФ в округе. Затем разрабатывается план мероприятий, в соответствии с которым принимаются меры по организации самостоятельного рассмотрения и разрешения вопроса по существу путем реализации контрольных действий (запросы, поручения); поставленная задача также может выполняться во взаимодействии с федеральными или региональными государственными органами профильных направлений деятельности.

Из содержания п. 4–6 Указа Президента РФ “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации” от 6 апреля 2004 г. следует, что главные федеральные инспекторы по субъектам Российской Федерации как государственные служащие Администрации Президента РФ наделены полномочиями по реализации и контролю исполнения решений Президента РФ и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах на территории соответствующего субъекта Федерации.

Главные федеральные инспекторы по субъектам Российской Федерации, исполняя объемный перечень непрерывных разноплановых контрольных и мониторинговых (наблюдения) мероприятий в соответствии с указаниями Президента РФ, Администрации Президента РФ и полномочного представителя в федеральном округе, призваны отслеживать динамику состояния наиболее важ-

²⁴ Соловьев В.С. Теория социальных систем. В 3-х т. Т. 1. Теория организации социальных систем. Новосибирск, 2005. С. 185.

²⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс. Учеб. пособие. В 2-х т. Т. 2. Изд. 4-е, перераб. и доп. М., 2010. С. 107.

ных сфер жизнедеятельности в субъектах Федерации, а также вести прогноз тенденций их развития в последующем.

При этом работа главных федеральных инспекторов по субъектам Российской Федерации не совпадает с функциями иных федеральных и региональных органов власти, а носит самостоятельный характер ввиду реализации контрольных полномочий в отношении деятельности соответствующих органов власти, выступающей в этом случае в качестве предмета контроля, в том числе при проведении анализа показателей эффективности и результативности работы подконтрольных субъектов, ее оценке и формулировании выводов.

Содержательно работа отраслевых федеральных и региональных структур и главных федеральных инспекторов по субъектам Российской Федерации обусловлена различными функциями и полномочиями в рамках достижения установленных федеральными органами власти единых целей и задач.

Эффективность реализации поставленных главой государства и его полномочным представителем задач в федеральном округе во многом зависит от правильности применения государственными органами и должностными лицами подхода, в основе которого находится постулат о том, что государственное управление предполагает осуществление властных полномочий по принципу “совместно с другими для решения общих проблем и реализации общих целей”²⁶.

Вместе с тем следует отметить, что успешность решения “общих вопросов и реализации общих целей” территориальными органами федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации коррелирует действенности реализуемых главными федеральными инспекторами по субъектам Российской Федерации функций по обеспечению реализации президентского контроля, мониторингу и координации, установленных должностным регламентом и положением об аппарате полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе. При этом уточним, что функции мониторинга и координации зачастую осуществляются в рамках реализации контроля. Однако, учитывая необходимость проведения комплексного анализа избранной тематики, рассмотрим их по отдельности.

²⁶ Burns T.R., Stohr Ch. The architecture and transformation of governance systems: Powers, knowledge and conflict. P. 180 // [http:// mahb.stanford.edu](http://mahb.stanford.edu)

Спектр деятельности главных федеральных инспекторов по контролю исполнения решений Президента РФ и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах на территории соответствующего субъекта Федерации охватывает вопросы внутренней политики, деятельность политических партий, применения положений Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.²⁷, вопросы терроризма, экстремизма, преступности, чрезвычайных ситуаций и др.

Объемный блок составляет деятельность по проверке исполнения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, находящихся на территории субъектов Федерации, органами исполнительной власти субъектов Федерации Конституции РФ, федеральных законов, в том числе в части обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина в регионе.

Решение вопросов обеспечения прав и свобод осуществляется во всех отраслях жизнедеятельности региона. На особом контроле находятся проблемы, затрагивающие публичные интересы, к которым относятся вопросы гарантирования безопасности функционирования опасных производственных объектов, исполнения обязательств перед военнослужащими в части их обеспечения служебным и постоянным жильем, ветеранами Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. по предоставлению им жилых помещений, оперативности урегулирования вопросов в сфере погашения просроченной задолженности по заработной плате в регионе социально значимыми организациями, факты введения в отношении указанных организаций процедуры банкротства и т.д.

Важное направление работы – ведение постоянного мониторинга общественно-политической ситуации в субъекте Федерации, действующих правовых актов субъектов Федерации и иных курируемых сфер деятельности федеральных и субфедеральных структур, что, в свою очередь, создает дополнительные гарантии для формирования и сохранения в Российской Федерации стабильного конституционного правопорядка.

Осуществляется мониторинг проводимых публичных мероприятий, в том числе с выездом на место проведения акций, фиксацией заявляемых требований, уточнением данных об органах государственной власти, ответственных за тот или иной участок работы, определяются объем и характер принятых ими мер, их достаточность

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

и результативность. Устанавливаются причины, цели и задачи организации публичного мероприятия, круг участников, их социальная принадлежность и иные факторы, влияющие на сложившуюся проблему.

Главные федеральные инспекторы по субъектам Российской Федерации обладают полномочиями по мониторингу решения вопросов, связанных с поддержанием единства правового пространства, приостановлением действия правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, и их последующим исключением из законодательства субъекта Федерации, применением мер ответственности в отношении виновных должностных лиц. О результатах проведенной работы готовятся доклады полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе.

М.В. Маматов указывает, что “требуется постоянный мониторинг правоприменения соответствующих норм, позволяющий при необходимости в оперативном режиме корректировать государственную политику, своевременно выявлять и устранять существующие проблемы, деструктивные тенденции, предупреждать ошибочные и бесперспективные решения”²⁸.

В рамках работы по выявлению нормативных правовых актов субъектов Федерации, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству и координации деятельности ответственных структур по данному вопросу, принимается участие в заседаниях межведомственных рабочих групп по реализации положений федерального законодательства, приведенному в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов субъекта Федерации, участие в региональном нормотворчестве и организации проведения антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов, организуемых прокуратурой субъекта Федерации.

На постоянной основе осуществляется взаимодействие с Управлением Министерства юстиции РФ по субъекту Федерации по направлению приведения регионального законодательства в соответствие с федеральной нормативно-правовой базой, о ходе и итогах которого информируется полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе.

С целью получения наиболее актуальной и полной информации в сфере реализации законотворческих функций региональным парламентом на постоянной основе главные федеральные

инспекторы по субъектам Российской Федерации принимают участие в проводимых пленарных заседаниях, по итогам которых материал направляется курирующим сотрудникам аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, а также используется в текущей работе.

При выявлении нарушений, совершенных должностными лицами органов государственной власти субъекта Федерации или органов местного самоуправления, информация об установленных фактах принятия ими правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, подлежит направлению для рассмотрения и принятия решения полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе.

Реализация указанных полномочий способствует совершенствованию механизма функционирования государственного аппарата, преодолению преднамеренных и случайных недостатков в работе, фиксирует тенденции развития проблем при реализации федеральной нормативно-правовой базы, условий осуществления государственной политики в субъекте Федерации.

Существенное значение информация о выявленных фактах нарушения законодательства Российской Федерации будет иметь при рассмотрении вопросов о согласовании кандидатур для назначения на соответствующие должности в федеральных ведомствах и материалов о награждении государственными наградами в порядке, установленном п. 6 раз. III Указа Президента РФ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 г.

При решении вопросов учитываются факты наличия достаточных оснований, препятствующих занятию должностей федеральной государственной службы или государственных должностей федеральной государственной службы либо свидетельствующих о несоответствии достигнутых показателей деятельности кандидатов установленных правовыми актами требований к награждению.

Главные федеральные инспекторы по субъектам Российской Федерации, как правило, состоят в квалификационных коллегиях судей субъектов Федерации, Совете безопасности при главе субъекта Федерации, организуют и проводят совещания по вопросам исполнения поручений Президента РФ в регионе, участвуют в составе комиссии при проведении проверок.

²⁸ Правовое регулирование государственного контроля / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев.

Реализация вышеуказанных форм деятельности позволяет обладать наиболее подробной, достоверной информацией, эффективно координировать деятельность федеральных и региональных структур с целью обеспечения надлежащего применения законодательства Российской Федерации в регионе, проведения единого курса государственной политики, своевременного предупреждения и оперативного устранения выявленных проблем в работе подконтрольных объектов.

Вместе с тем представляется целесообразным уточнить объем и содержание компетенции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и главных федеральных инспекторов. В частности, речь может идти о предоставлении права законодательной инициативы полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе в органах законодательной власти субъектов Федерации, входящих в федеральный округ. Принятие такого решения способствует оптимизации правового регулирования сфер общественных отношений на основе комплексного учета (окружного) результатов законодательной деятельности региональных органов власти, проводимой полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе.

На основе делегирования полномочий полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе указанным правом законодательной инициативы в субъекте Федерации рационально наделить главного федерального

инспектора по субъекту Российской Федерации, а также закрепить обязанность по опубликованию докладов о положении дел в регионе с их направлением полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе, главе субъекта Федерации, в законодательный (представительный) орган власти региона, в адрес иных структур, курирующих соответствующие направления деятельности (прокуратура субъекта Федерации, территориальные управления федеральных органов государственной власти в субъекте Федерации).

В качестве инструмента совершенствования деятельности главных федеральных инспекторов может быть использован механизм наделения их полномочиями по организации межведомственных и иных комиссий с целью проведения проверок (как наиболее эффективной формы контроля) деятельности федеральных и региональных органов власти, закреплением результатов и их последующим представлением для принятия решения полномочному представителю Президента РФ в округе.

Подводя итог, следует отметить, что деятельность главного федерального инспектора по субъекту Российской Федерации выступает самостоятельным механизмом гарантирования реализации предписаний Конституции РФ, федерального законодательства, инструментом формирования единого правового пространства, защиты прав и законных интересов граждан.