



Максимова К.А.

МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНАМИ ПОЛИЦИИ, СЛЕДСТВИЯ И ПРОКУРАТУРЫ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ

Аннотация: Автор рассматривает дискуссионные вопросы взаимодействия полномочных представителей Президента Российской Федерации с правоохранительными органами согласно российскому законодательству, дает оценку и формулирует соответствующие выводы. Механизмы взаимодействия в публичном праве представляют собой совокупность организационных элементов, позволяющих осуществлять государственные полномочия на основе взаимного содействия двух или более уполномоченных лиц, имеющих равное положение в системе публичной власти. В связи с этим в последнее десятилетие активно проводятся научные исследования. Авторы уделяют много внимания вопросам функционирования полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Активно отстаивается тезис о необходимости усиления роли полпредов. Положения различных нормативных правовых актов не вполне согласуются друг с другом. В итоге ведомства склонны обособляться. В своей повседневной деятельности каждое ведомство руководствуется своей, ведомственной нормативной базой. Вряд ли такое положение следует считать приемлемым, обоснованным, достаточным, стабильным. В связи с отсутствием детального законодательного регулирования более полному выявлению механизмов взаимодействия полпредов Президента Российской Федерации с органами полиции, следствия и прокуратуры в федеральных округах могло бы помочь исследование закономерностей взаимодействия полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах с органами исполнительной власти.

Ключевые слова: российское законодательство, Президент, Российская Федерация, полномочный представитель, федеральный округ, правоохранительные органы, взаимодействие, публичное право, уполномоченный, власть

Механизмы взаимодействия в публичном праве представляют собой совокупность организационных элементов, позволяющих осуществлять государственные полномочия на основе взаимного содействия двух или более уполномоченных лиц, имеющих равное положение в системе публичной власти.

Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах относительно молод¹. В 2000 году Президент Российской Федерации сформулировал концепцию. Предпринято ряд конкретных шагов к усилению влияния президентской власти на местах, в том числе посредством создания федеральных округов.

В связи с этим в последнее десятилетие активно проводятся научные исследования. Авторы уделяют много

внимания вопросам функционирования полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Активно отстаивается тезис о необходимости усиления роли полпредов.

В то же время в контексте взаимодействия с правоохранительными органами названные вопросы исследованы недостаточно². Осуществление правоохрани-

¹ Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.

² Краснов М.А. О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Материалы семинара НИИСС МГУ на тему «Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах и реформирование системы государственного управления». М., 2001; Красных О.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Красных. М., 2001. – 23 с.; Моканова И.Ю. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Ю. Моканова. М., 2002. – 23 с.; Сыслова И.В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочного

тельной функции в условиях новой демократической России в полной мере не апробировано. Продолжаются судебная и правоохранительная реформа. В этом видятся причины недостаточной проработки вопроса о механизмах взаимодействия полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах с правоохранительными органами вообще, и с органами полиции, следствия и прокуратуры, в частности.

Думается, что в российском законодательстве наблюдаются следующие элементы взаимодействия, образующие в совокупности механизм, – территориальный, субъектный, предметный и процессуальный. Каждый из названных элементов (аспектов) показывает те или иные проявления взаимодействия полпредов Президента Российской Федерации с органами полиции, следствия и прокуратуры в федеральных округах.

Территориальный аспект связан с территориальными границами, в рамках которых происходит соприкосновение полпредов с правоохранительными органами. Исходя из новелл, принятых в России в 2000 году, взаимодействие в рассматриваемом контексте происходит в федеральных округах³.

Субъектный аспект показывает, с какими уполномоченными лицами (органами государственной власти) приходится взаимодействовать полпредам. В связи с этим необходимо четкое законодательное определение правоохранительных органов.

Правоохранительные органы – это органы исполнительной власти, уполномоченные:

– применять административные санкции (строгое предписание выполнить обязанность и мера наказания по делам об отдельных административных правонарушениях);

– вести дела об отдельных административных правонарушениях в целях их рассмотрения в суде;

представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Сыскова. М., 2004. – 20 с.; Семенов А.В. Конституционно-правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Теоретический философский журнал. Кредо. 2001. № 3 (27); Цыреторов А.И. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: институциональное обновление // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов, 2010. № 3. С. 11 – 16; Юнда А.А. Полномочный представитель Президента России в Федеральном округе как важнейшее звено регионального контроля // Юридические записки студенческого научного общества. Сборник статей. Ярославль, 2004. Вып. 4. С. 25-26.

³ Перечень федеральных округов (в ред. указов Президента Российской Федерации от 21.06.2000 № 1149, от 19.01.2010 № 82). Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

– выдвигать государственные обвинения в совершении преступлений и вести расследование по уголовным делам в целях привлечения к суду обвиняемых лиц.

Любое решение правоохранительного органа может быть обжаловано в вышестоящую инстанцию либо в судебном порядке. В отличие от мнения, обычно высказываемого в научной литературе, согласно которому различаются санкции за виновные действия и меры государственного принуждения, не связанные с наказанием за совершение правонарушения, под санкциями в настоящем исследовании понимаются законодательные установления:

– строго указывающие на священный долг, т.е. безусловную необходимость выполнения важной обязанности;

– предусматривающие меру наказания, которое может быть применено в случае совершения правонарушения, т.е. деяния, свидетельствующего о сознательном (виновном) уклонении от исполнения важной обязанности в ущерб общественным интересам⁴.

Предметный аспект связан с кругом вопросов, которые совместно решают полпреды и правоохранительные органы. Исходя из положений законодательства, можно сделать вывод, что такими вопросами являются эффективность правоохранительной деятельности, в том числе вопросы кадрового обеспечения.

Так, например, согласно Положению о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (абзацы 2 и 3 пункта 6)⁵ полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет, помимо иных, также функции, в рамках которых обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе, а также анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, состояние с кадровой обеспеченностью в правоохранительных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения.

Процессуальный аспект указывает на совокупность процедур, в рамках которых происходит собственно взаимодействие. Анализ законодательства, проведенный выше, позволяет сделать вывод, что главными процедурами в рассматриваемом контексте являются переписка (запросы и ответы), а также совещания в форме представительства при полпреде либо в форме участия полпредов в принятии

⁴ Елеонский В.А. Поощрительные нормы уголовного права. Хабаровск, 1984; Тарханов И.А. Поощрение позитивного поведения в уголовном праве. Казань, 2001; Елеонский В.О. Идеалы законодательного регулирования и права граждан // Гражданин и право. 2009. № 8. С. 34.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

кадровых и иных решений территориальными правоохранительными органами.

Так, например, созданы советы при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах⁶. В названные советы могут входить и представители правоохранительных органов, например, Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации по федеральному округу.

Федеральными законами механизм взаимодействия полпредов Президента Российской Федерации с органами полиции прямо не предусмотрен. В статье 12 и 13 Федерального закона «О полиции» предусмотрены соответственно обязанности и права полиции. Обязанности полиции устанавливаются исключительно названным Федеральным законом, но обязанность взаимодействовать с полпредами Президента Российской Федерации законом не предусмотрена, а перечень прав полиции является закрытым⁷.

Буквальное прочтение Федерального закона «О полиции» приводит к выводу о том, что полиция в рассматриваемом контексте вправе, – в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, – запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных органов сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию, в том числе персональные данные граждан (пункт «4» части «1» статьи 13).

Немаловажно, что требования (запросы, представления, предписания) уполномоченных должностных лиц полиции обязательны для исполнения всеми государственными и муниципальными органами, организациями, должностными лицами и иными лицами в сроки, установленные в требовании (запросе, представлении, предписании), но не позднее одного месяца с момента вручения требования (запроса, представления, предписания)⁸. Об этом четко сказано в части 4 статьи 13 названного Федерального закона. Думается, однако, что такого рода взаимоотноше-

ния органов полиции и полпредов Президента Российской Федерации вряд ли являются взаимодействием.

Можно возразить, что полпреды Президента Российской Федерации в федеральных округах не являются государственными органами. В таком случае, однако, окончательно размывается не только понятие о механизме взаимодействия в рассматриваемом контексте, но и о самом взаимодействии. Лица, не являющиеся государственными органами, не могут взаимодействовать с лицами, таковыми являющимися.

Вместе с тем, в Федеральном законе «О полиции» имеются оговорки. Согласно названному Федеральному закону исключение составляют случаи, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации (пункт «4» части «1» статьи 13). Остается гадать, подпадают ли полпреды Президента Российской Федерации под данный специальный порядок. По крайней мере, в настоящее время в отношении полпредов Президента Российской Федерации ни в одном федеральном законе данный специальный порядок не установлен.

Помимо этого, иммунитет полпредов Президента Российской Федерации обеспечивается законодательным установлением, согласно которому порядок реализации прав, предоставленных полиции, если он не является предметом регулирования федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Другими словами, полиция, решая вопрос о направлении требований на имя полпредов Президента Российской Федерации, должна руководствоваться не только Федеральным законом «О полиции», но и соответствующими актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которые, как было видно из сказанного выше, предусматривают именно отношения взаимодействия. В рамках отношений взаимодействия какие-либо требования полиции к полпредам Президента Российской Федерации являются недопустимыми. Аналогичные выводы можно сделать при изучении вопросов взаимодействия органов следствия с полпредами Президента Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о прокуратуре не вносит определенности по вопросам взаимодействия полпредов Президента Российской Федерации с правоохранительными органами вообще, и органами прокуратуры, в частности. Согласно статье 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 337 (ред. от 22.03.2010) «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1139.

⁷ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁸ Часть 4 статьи 13 Федерального закона «О полиции». См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. В целях обеспечения координации деятельности органов, указанных в пункте 1 статьи 8, прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденным Президентом Российской Федерации⁹.

Таким образом, прокуроры координируют деятельность правоохранительных органов на основании федерального закона, но в соответствии с актами Президента Российской Федерации. Обеспечение исполнения актов Президента Российской Федерации возложено в соответствии с актами Президента Российской Федерации на Администрацию Президента Российской Федерации. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах входят в состав Администрации Президента Российской Федерации, но руководствуются отдельными актами Президента Российской Федерации, в которых их компетенция определяется специальными нормами.

В Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью установлено, что деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры (пункт 3). Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах в тексте названного Положения не упомянуты¹⁰. Такого рода законодательные установления похожи на компас, стрелка которого показывает направление в зависимости от того, кто взял компас в руки и куда желает идти.

Прокуратура Российской Федерации руководствуется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Правоохранительные органы руководствуются федеральными законами, закрепляющими их компетенцию. Полпреды Президента Российской Федерации руководствуются в своей повседневной деятельности

указами Президента Российской Федерации, в которых установлена их компетенция.

Положения различных нормативных правовых актов не вполне согласуются друг с другом. В итоге ведомства склонны обособляться. В своей повседневной деятельности каждое ведомство руководствуется своей, ведомственной нормативной базой. Вряд ли такое положение следует считать приемлемым, обоснованным, достаточным, стабильным. В связи с отсутствием детального законодательного регулирования более полному выявлению механизмов взаимодействия полпредов Президента Российской Федерации с органами полиции, следствия и прокуратуры в федеральных округах могло бы помочь исследование закономерностей взаимодействия полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах с органами исполнительной власти.

Библиография:

1. Елеонский В.А. Поощрительные нормы уголовного права. Хабаровск, 1984. – 108 с.
2. Елеонский В.О. Идеалы законодательного регулирования и права граждан // Гражданин и право. 2009. № 8. С. 33 – 50.
3. Краснов М.А. О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Материалы семинара НИИСС МГУ на тему «Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах и реформирование системы государственного управления». М., 2001.
4. Красных О.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Красных. М., 2001. – 23 с.
5. Маканова И.Ю. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Ю. Маканова. М., 2002. – 23 с.
6. Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.
7. Сыскова И.В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Сыскова. М., 2004. – 20 с.
8. Семенов А.В. Конституционно-правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Теоретический философский журнал. Кредо. 2001. № 3 (27).

⁹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 21.11.2011) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁰ Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 25.11.2003) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью». См.: Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 25.11.2003) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

9. Тарханов И.А. Поощрение позитивного поведения в уголовном праве. Казань, 2001. – 330 с.
10. Цыреторов А.И. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: институциональное обновление // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов, 2010. № 3. С. 11 – 16.
11. Юнда А.А. Полномочный представитель Президента России в Федеральном округе как важнейшее звено регионального контроля // Юридические записки студенческого научного общества. Сборник статей. Ярославль, 2004. Вып. 4. С. 25-26.
5. Makanova I.Yu. Institut polnomochnogo predstavatelya Prezidenta Rossiyskoy Federacii v federal'nom okruge. Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / O.V. Krasnyh. M., 2001. – 23 s.
6. Putin V.V. Kakuyu Rossiyu my stroim. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federacii 8 iyulya 2000 goda // Rossiyskaya gazeta. 2000. 11 iyulya.
7. Syskova I.V. Stanovlenie, razvitie i funkcionāl'noe sodержание instituta polnomochnogo predstavatelya Prezidenta Rossiyskoy Federacii v federal'nom okruge. Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / I.V. Syskova. M., 2004. – 20 с.
8. Semenov A.V. Konstitucionno-pravovye osnovy funkcionirovaniya instituta polnomochnyh predstaviteley Prezidenta Rossiyskoy Federacii v federal'nyh okrugah // Teoreticheskiy filosofskiy zhurnal. Kredo. 2001. № 3 (27).
9. Tarhanov I.A. Pooschrenie pozitivnogo povedeniya v уголовном праве. Kazan', 2001. – 330 s.
10. Cyretorov A.I. Polnomochnyy predstavitel' Prezidenta Rossiyskoy Federacii v federal'nom okruge: institucional'noe obnovlenie // Vestnik Povolzhskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby. Saratov, 2010. № 3. S. 11 – 16.
11. Yunda A.A. Polnomochnyy predstavitel' Prezidenta Rossii v Federal'nom okruge kak vazhneyshee zveno regional'nogo kontrolya // Yuridicheskie zapiski studencheskogo nauchnogo obschestva. Sbornik statey. Yaroslavl', 2004. Vyp. 4. S. 25-26.

References (transliteration):

1. Eleonskiy V.A. Pooschritel'nye normy ugovolnogo prava. Habarovsk, 1984. – 108 s.
2. Eleonskiy V.O. Idealy zakonodatel'nogo regulirovaniya i prava grazhdan // Grazhdanin i pravo. 2009. № 8. S. 33 – 50.
3. Krasnov M.A. O nekotoryh konstitucionno pravovyh aspektah sozdaniya instituta polnomochnyh predstaviteley Prezidenta RF v federal'nyh okrugah // Materialy seminaru NIISS MGU na temu «Institut polnomochnyh predstaviteley Prezidenta v federal'nyh okrugah i reformirovanie sistemy gosudarstvennogo upravleniya». M., 2001.
4. Krasnyh O.V. Institut polnomochnyh predstaviteley Prezidenta Rossiyskoy Federacii v kontekste razvitiya