

ТЕНДЕНЦИИ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА НА МЕСТАХ: МИРОВОЙ ОПЫТ

TENDENCIES OF AUTHORIZED REPRESENTATIVES OF THE HEAD OF STATE ON THE GROUND: GLOBAL PRACTICE

K. Maksimova

Graduate Student Academy of the Russian Procurator-General
Annotation

The author identifies trends interaction of plenipotentiaries of the head of State with law enforcement agencies, taking into account global experience, formulates proposals relevant to Russian practice.

Keywords: Head of State, the interaction the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Federal District, law enforcement agencies.

Максимова Кристина Александровна
Аспирант
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Аннотация

Автор выявляет тенденции взаимодействия полномочных представителей главы государства с правоохранительными органами с учетом общемирового опыта, формулирует предложения, актуальные для российской практики.

Ключевые слова:

Глава государства, полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе, правоохранительные органы.

В настоящее время актуально выявление тенденций полномочного представительства главы государства на местах, в том числе взаимоотношений с правоохранительными органами. Исследование современных и исторических материалов с применением методологии позволяет выявить некоторые закономерности в рассматриваемом контексте.

В России Президент РФ обычно проводит совещания, нацеливает своих полпредов, а также руководителей федеральных правоохранительных органов и руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ на решение конкретной задачи. В дальнейшем полпреды главы государства в федеральных округах контролируют решение поставленной задачи в соответствии с политической линией Президента РФ, а правоохранительные структуры обеспечивают ее непосредственное решение в рамках своей компетенции*.

* Выступление Президента Российской Федерации на совещании по вопросам противодействия экстремизму под председательством Президента Российской Федерации. 23 мая 2011. Москва. Официальный сайт главного федерального инспектора по Республике Татарстан. <http://federal16.ru/rus/index.htm/news/90295.htm>; Дмитрий Медведев обсудил ЖКХ с полпредами в федеральных округах. 3 октября 2011. Москва. Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

Думается, что такой режим взаимодействия не в полной мере совершенен [4, 7, 8, 9, 11]. Чтобы разобраться, целесообразно обратиться к мировому опыту.

По мнению Гуго Гроция, "мы можем обязываться и че-

рез посредство другого человека, если несомненно, что по нашей воле мы избрали его своим орудием, либо поручив ему действовать ввиду определенной цели, либо снабдив его общим полномочием" [2]. Общее полномочие позволяет избавить представляемое лицо от постоянного отслеживания текущих вопросов. Недостаток общего полномочия в том, что представитель может действовать вопреки воле представляемого. В итоге представляемое лицо рискует столкнуться с неожиданными для себя вопросами. Гуго Гроций ссылается на мнение известного римского юриста Павла, который в сборнике "Заключения" пишет: "Мы приобретаем владение волей и телом, волей всегда нашей; телом как нашим, так и чужим" [2].

Итак, действия представителя воплощают волю представляемого. Соответственно действия представителя, не соответствующие воле представляемого лица, не имеют правового значения. В случае правонарушения за его совершение будет отвечать представитель, если не будет доказано, что он действовал в полном соответствии с волей представляемого.

По мнению Г. Гегеля, в монархии собственное величие монарха выше всякой ответственности за действия правительства [1]. В случае неудачных действий правительства, монарх принимает меры к его замене. Замена самого монарха исключается. В этом заключается принципиальное отличие монархии от республики.

В монархии главой государства является монарх. В республике президент может официально именоваться главой государства. В действительности в республике полномочия главы государства осуществляются на кол-

легиальных началах [6]. Президент возглавляет исполнительную власть и согласовывает свои действия с парламентом и судебными решениями.

В республике слабая работа парламента и судов – упрек правительству и президенту. Слабая работа правительства – упрек президенту, парламента и судебной системе и т.д.

В XX столетии кризис монархии во многом произошел потому, что безответственность монарха стала пониматься окружением главы государства как произвольное усмотрение, которое почему-то оказывалось выгодным узкому кругу лиц, а не всему обществу. В действительности безответственность монарха за действия правительства должна трактоваться как его повышенная ответственность перед всем народом. Народ имеет право на восстание, если монарх вместо проявления своего величия не способен наладить работу правительства в интересах всех, а не отдельных лиц.

Нельзя сказать, что президент – выборный монарх. Нельзя также вполне определенно утверждать, что монарх – пожизненный президент. Выборы предполагают ротацию лиц, замещающих должность. Периодичность ротации должна быть разумной. Смысл выборов – подтверждение доверия народа.

Особенность в том, что в монархии монарх смещается, если утрачивает способность быть оплотом народа. Периодичность ротации монархов подчиняется естественному закону. Естественный закон нарушается, если монарх искусственно поддерживается узким окружением в целях сохранения благополучия отдельных лиц, а не всего народа.

В республике делается попытка не доводить дело до абсурда, поэтому вопрос о доверии главе исполнительной власти решается на основе периодичности. Писанный закон является гарантией от произвола (в древних республиках обычай был не менее эффективен).

В то же время в республике необходимо должностное лицо, точнее сказать, орган государственной власти, действующий на принципах единоначалия. Названный координационный государственный орган способен обеспечить согласованное функционирование всех органов государственной власти – законодательных, исполнительных, судебных. Несмотря на то, что такой координирующий орган дает начало государственной организации, в республике считается, что начало государственной организации дает народное собрание. В республике такая презумпция во многом условна, общеизвестно, что без инициатора (лидера) народное собрание невозможно, без лидера собрание исчезает, появляется толпа.

Диалектика в том, что общее проявляется в единичном, а единичное бессмысленно без общего. Единичное,

не имеющее в себе общего начала, разрушительно по своей сущности.

Далее, Георг Гегель делает следующие интересные выводы.

1. Монархия имеет в себе зерно республики. Неспособность монарха править приводит к введению выборов лидера нации и замещению должности национального лидера на официально определенный срок.

В то же время республика несет в себе зерно монархии. В республике требуется внешний по отношению к чиновничеству суверенитет, каковым выборное высшее должностное лицо формально не является и являться не может, если строго и буквально придерживаться республиканских принципов правления. Тем не менее, президент опирается не на чиновничество, а непосредственно на граждан – свободных людей, имеющих политический голос. Президент гарантирует защиту граждан от произвола чиновничества, поскольку произвол аппарата – закономерная тенденция, а не случайность. Произвол администрации требует постоянного сдерживания и нейтрализации.

В то же время в отличие от монарха президент в действительности возглавляет не государство, а правительство. В отличие от первого министра президент возглавляет правительство таким образом, чтобы обеспечить взаимодействие парламента с парламентом, а также своевременное формирование, как парламента, так и правительства.

2. Внешний, в республике – президентский и парламентский, контроль над местными органами исполнительной власти, в том числе правоохранительными органами, возможен и необходим.

3. Внутренний административный контроль, т.е. контроль со стороны правительства, имеет объективные пределы, он бессилен перед круговой порукой чиновников.

4. Несовершенство административных учреждений требует постоянного вмешательства главы государства в дела правительственных должностных лиц в центре и на местах. Глава государства объективно нуждается в представителях, обеспечивающих его полномочия на территории страны.

5. Совершенная государственная организация предполагает постоянное развитие на местах локальных публично-правовых корпораций (местных коллективов), способных противостоять чиновничьему произволу, решать значительную часть государственных вопросов без использования централизованных, а, значит, неизбежно бюрократических структур. Глава государства, как никто другой, заинтересован в развитии местного самоуправления.

Что действительно, то разумно, но не все, что существует, действительно на самом деле. Дурное есть нечто в самом себе надломленное и ничтожное. Все то, что покоится только на авторитете, не считают значимым. Творениям человека противопоставляется в качестве наивысшего право божественное, однако в наши дни именно божественное право наиболее отвергаемое [1].

Если каждый сам знает, что ему нужно, и каждый сумеет достигнуть этого, то господствует принцип *laissez aller* (франц.) "не вмешивайтесь, пусть все идет так, как идет" [1] и т.д.

В рамках подтверждения или опровержения обобщенных тезисов может показаться интересным пример деспотических государств Древнего Востока. В них институт главы государства проявлялся зримо, имел первостепенное значение.

Как известно, деспотический режим власти предполагает, помимо прочего, наличие института наместничества. Лично преданные главе государства лица назначаются на места правителями районов (округов).

Согласно Законам Ману (Древняя Индия) правитель государства должен поместить отряд воинов под начальством доверенного лица среди двух, трех, пяти или сотни селений для охраны страны (раздел VII, статья 114) [10]. Заметим, речь идет о внутренних силах по поддержанию порядка в правоохранительных органах, они военизированы, похожи на армию, но армией не являются. Их задача — поддержание спокойствия и общего порядка в административных районах, в границы которых включаются либо два, либо три, либо пять, либо сто селений. Количество селений, которые оказывались под начальством вооруженных людей, зависело от стратегической значимости территории, количества жителей, рода их занятий. В сельской местности в административный район входила, как правило, сотня селений, в урбанизированных местностях с высокой плотностью населения — два, три или пять селений, причем среди них выделялся город и тяготеющие к нему села и деревни. Урбанизированные районы, как правило, являются стратегическими пунктами, они во все времена требуют повышенного внимания правителя государства.

Немаловажной является степень лояльности местных жителей. Так, по свидетельству римского историка Диона Кассия, принцепс более покорные и мирные территории передал сенату, наоборот, более сильные, ненадежные и опасные и, мало того, имеющие внутри себя враждебные силы или сами по себе способные на вражду, он оставил за собой [3, 10].

Вместе с тем, Законы Ману предусматривали не только создание подчиненных правителю государства территориальных правоохранительных структур, организованных по типу жандармерии. Помимо доверенных лиц, кури-

рующих вопросы охраны страны с подчиненными им вооруженными отрядами, правитель государства в каждом городе должен назначить "главного управляющего всеми делами", в высоком чине, грозного, "напоминающего планету среди звезд" [10].

Более сложное административно-территориальное деление наблюдалось в Древнем Китае (XI век до н.э.), в государстве Чжоу. Пять дворов составляли первичную административную ячейку, во главе которой стоял староста, он отвечал перед государством за поведение каждого члена двора. Пять "пятидворок" организовывались в "ли" (деревню). Четыре "ли" объединялись в "цзу" (клан). Пять "цзу" в "дан" (группу). Объединение таким способом продолжалось вплоть до создания округов и областей. Местные начальники имели местные силы поддержания порядка, на уровне округов и областей действовали правоохранительные структуры, непосредственно подчиненные главе государства Чжоу [10].

Территориальные правоохранительные структуры, непосредственно подчиненные главе государства, взаимодействовали с наместниками. Последние вершили управление местными делами, окружные правоохранительные структуры отвечали за охрану порядка, в том числе следили за действиями наместников, сигнализировали об их неадекватных действиях главе государства.

В то же время и наместник имел возможность отслеживать действия территориальных правоохранительных структур. В его интересах было недопущение перерождения правоохранительных органов в вооруженные формирования, действующие в интересах кланов, местных групп.

Соперничество между наместником и начальниками правоохранительных структур — гарантия того, что глава государства востребован, раскол в этом случае маловероятен. Сговор между наместником и начальником правоохранительных органов приводил к тому, что удаленные от столицы, наделенные обширными полномочиями лица, имеющие в полном распоряжении отряды вооруженных людей, превращались в местных князей. Контроль над ними ослаблялся. Четко организованный местный аппарат повышал вес местных начальников, делал их полузависимыми или условно зависимыми от главы государства.

Что характерно, каких-либо полномочных представителей, которые бы специально контролировали местных начальников, деспотические государства Древнего Востока не имели. Залог успеха главы восточного деспотического государства был в том, что он проявлял активность, отслеживал ведение дел, вовремя отдавал необходимые указания. Сговор между местными начальниками вследствие инертности центра, явной некомпетентности лица, волею судеб замещающего должность главы государства.

В этом проявлялась обычная жизненная логика. Никакие полпреды не могли защитить главу деспотического государства или укрепить его власть, если сам глава государства был некомпетентен.

Многочисленные нюансы современной зарубежной практики взаимодействия представителей правительства с правоохранительными органами в силу своего объема требует отдельного рассмотрения. В целом мировая мысль и мировой опыт свидетельствуют о существовании некоторых закономерностей в рассматриваемом контексте.

1. Правительство (администрация) по мере необходимости учреждает свои территориальные органы общей компетенции коллегияльные либо действующие на принципах единоначалия.

2. Глава государства наблюдает за деятельностью администрации и направляет в случае необходимости ее действия в русло проводимой политики, гарантирующей стабильность, развитие, спокойствие.

3. В монархии глава государства контролирует правоохранительные органы через наместников (генерал-губернаторов и губернаторов) и специальных должностных лиц (прокуроров), которые назначаются и смещаются с должности монархом.

4. В республике полномочия главы государства номинально исполняет президент, хотя в действительности функция главы государства осуществляется на коллегияльных началах несколькими центральными органами государственной власти парламентом, президентом, правительством, верховным судом. Соответственно функция контроля над правоохранительными органами (спецслужбами) осуществляется децентрализованно. Децентрализация проявляется по "горизонтали" (парламент, президент, правительство, суды). Децентрализация

может проявляться и по "вертикали", например, специализированные надзирающие лица (прокуроры), контролирующие и направляющие деятельность полиции и следствия, могут выбираться не только парламентом или назначаться президентом, они вполне могут выбираться местными собраниями граждан.

В странах континентальной правовой семьи традиционно сохраняются некоторые централистские тенденции. Так, например, во Франции органы прокуратуры подчинены министру юстиции. Прокуратура возбуждает уголовное преследование, осуществляет контроль предварительного следствия и представляет обвинение в суде. При Кассационном суде имеется Генеральный прокурор, в апелляционных судах Генеральный прокурор в каждом из апелляционных судов, в каждом трибунале большого процесса прокурор республики и т.д. Однако, все прокуроры назначаются и смещаются Президентом Французской Республики [5].

Таким образом, полномочное представительство главы государства на местах, как в монархии, так и в республике, имеет право на существование, но имеет смысл, если:

- ◆ полпред имеет реальный контроль над местной администрацией, в том числе местным самоуправлением;

- ◆ полпреды приближены к отраслевому государственному управлению, в том числе в области правоохранительной деятельности;

- ◆ должности полпредов, как на территории страны, так и в отрасли государственного управления, учреждаются по мере необходимости в случаях, когда обычный порядок осуществления правительственной власти по тем или иным причинам объективного или субъективного плана нарушается.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. – 524 с.
2. Гроций Г. О праве войны и мира: Репринт. С изд. 1956 г. / Гуго Гроций. М., 1994. – 868 с.
3. Кассий Дион Коккеян. Римская история. Книги LXIV–LXXX / Перевод с древнегреч. А. В. Махлаюка, К. В. Маркова, Н. Ю. Сивкиной, С. К. Сизова, В. М. Строгоцкого под ред. А. В. Махлаюка. СПб., 2011. – 456 с.
4. 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.
5. Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права: Учебное пособие / К.Е. Ливанцев. Ленинград, 1986. – 288 с.
6. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Сост., пер. и коммент. А.В. Матешук. М., 1999. – 672 с.
7. Цыреторов А.И. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: институциональное обновление // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов, 2010. № 3. С. 11 – 16.
8. Черкасов К.В. Государственные органы президентской властной вертикали на местах // Гражданин и право. 2009. № 2. С. 45 – 54.
9. Черкасов К.В. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе и подразделение Генеральной прокуратуры РФ в федеральном округе: вопросы взаимодействия // Конституционные чтения. Межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 2007. Вып. 8. С. 48 – 51.
10. Черниловский З.М. История рабовладельческого государства и права. М., 1959. – 291 с.
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.