

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ

INTERACTION OF PLENIPOTENTIARY REPRESENTATIVES OF THE PRESIDENT OF THE RF WITH LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES UNDER RUSSIAN LAW: DISCUSSION QUESTIONS

K. Maksimova

Annotation

The author deals with discussion on interaction of plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation with law enforcement authorities under Russian law and formulates proposals.

Keywords: Russian law, interaction of plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the Federal District, law enforcement authorities.

Максимова Кристина Александровна
Аспирант,
Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Аннотация

Автор рассматривает дискуссионные вопросы взаимодействия полномочных представителей Президента Российской Федерации с правоохранительными органами по российскому законодательству и формулирует предложения.

Ключевые слова:

Российское законодательство, полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе, правоохранительные органы.

Создание федеральных округов, необходимость уточнения функций полпредов Президента РФ, а также осуществляемая в настоящее время реформа правоохранительных органов ставят перед отечественной юридической наукой ряд вопросов. Проводятся различные исследования, в том числе диссертационные, но разрабатываемые научные концепции зачастую ориентируются на действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, хотя, как показывает практика, они не всегда безупречны.

Конституция РФ относит к ведению Совета Федерации назначение на должность по представлению Президента РФ и освобождение от должности по предложению Президента РФ Генерального прокурора Российской Федерации (п. "з" ч. 1 ст. 102).

В то же время не Конституцией РФ, а Федеральным законом "О Следственном комитете Российской Федерации" (ч. 2 ст. 13, ч. 2 ст. 14) к ведению Президента РФ отнесено назначение на должность и освобождение от должности Председателя Следственного комитета РФ, а также его заместителей [11]. Среди полномочий Президента РФ, закрепленных Конституцией РФ (ст. 80, 83, 84 и др.), полномочие по назначению на должность и освобождению от должности Председателя Следственного комитета РФ и его заместителей, отсутствует.

В Конституции РФ установлено, что Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ (ст. 83, п. "к"). Именно президентские полпреды призваны обеспечить президентские полномочия на территории страны, в том числе по вопросам руководства органа-

ми Следственного комитета РФ в субъектах РФ, городах и районах (ч. 4 ст. 78).

Вместе с тем, прямое упоминание о Следственном комитете РФ в Конституции РФ отсутствует. В Федеральном законе "О Следственном комитете Российской Федерации" установлено, что следственные органы и учреждения Следственного комитета РФ осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, иных органов и в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 5).

В законе также указано, что Следственный комитет РФ при раскрытии и расследовании преступлений взаимодействует с правоохранительными органами, органами предварительного расследования и органами дознания (часть 2 статьи 9) [11]. Такое установление не вполне точно. Следственный комитет находится под эгидой Президента РФ и поэтому не имеет права действовать совершенно независимо от Президента РФ и его полпредов.

Назначение на федеральные должности в системе правоохранительных органов могло бы производиться Председателем Правительства РФ по инициативе федерального парламента ("по совету"), при этом федеральный парламент, по всей видимости, также имеет право проводить процедуру утверждения в должности ("давать согласие").

Глава государства как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина мог бы в течение определенного времени, например, 14 дней, соглашаться, или не соглашаться с решением парламента, причем молчаливое со-

гласие Президента РФ могло бы допускаться. Главе государства необязательно выражать свое мнение в виде специально оформленного решения, если он согласен с назначением. Несогласие главы государства по вопросу назначения на федеральную должность, напротив, должно быть официально выражено и мотивировано.

Можно возразить, что в России Президент РФ встроен в административную вертикаль, он осуществляет общее руководство Правительством РФ и непосредственно руководит отдельными министерствами. Возражение вполне убедительное с учетом смысла соответствующих законодательных установлений.

В таком случае, по всей видимости, назначение на должности в системе правоохранительных органов, должен проводить Президент РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Тем не менее, парламент имеет право согласиться либо не согласиться с назначением.

В любом случае перечисленные схемы назначения соответствуют мировому опыту, обеспечивают баланс власти. В случае их реализации исполнительные структуры получают единое общее руководство в лице Президента РФ и в то же время, что весьма важно, несут ответственность перед парламентом, поскольку в конечном итоге именно парламент вводит во власть и выводит из нее. Если решение Президента РФ о снятии с должности будет получать одобрение парламента, многие вопросы утратят остроту и способность стопорить правоохранительный процесс. Среди них, прежде всего, вопросы, связанные с соперничеством исполнительных органов, стремлением к выяснению степени приближенности к главе государства, пересечением полномочий. Как показывают многочисленные примеры из практики, например, недавний скандал вокруг подпольных казино в Подмосковье, вероятность соперничества ведомств и выяснения степени приближенности к главе государства вполне реальна. Необходимо исключить саму возможность такого хода событий.

Далее, можно было бы определить содержание взаимоотношений главы государства и правоохранительных органов с учетом российской специфики. Главная особенность в том, что российский глава государства непосредственно руководит осуществлением правоохранительной деятельности. Из этого следует главный вопрос в рассматриваемом контексте, вправе ли полномочные представители Президента РФ руководить правоохранительной деятельностью на местах, либо они обязаны ограничиваться только взаимодействием с правоохранительными органами, основания и пределы которого на сегодняшний момент довольно туманны, формы ограничиваются перепиской и совещаниями.

Возможность вмешательства Президента РФ в любой момент в любой вопрос, отнесенный к ведению правоохранительных органов, означает одно. Президент РФ как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина несет персональную ответственность за работу правоохранительных органов. Соответственно президентские возможности по организации повседневной работы названных органов необходимо более внятно закрепить в федеральном законодательстве. Полпреды Президента РФ в федеральных округах объективно являются гарантами осуществления президентских полномочий на территории всей страны, соответственно высока их ответственность. Конституция РФ особо

выделяет институт полномочных представителей Президента РФ (п. "к" ст. 83).

Думается, что в настоящее время возможности полпредов Президента РФ в федеральных округах не только не исчерпаны, они во многом являются номинальными, поскольку полпреды не имеют юрисдикционных полномочий [12], что, помимо прочего, не согласуется с названием должностей. Вопрос усугубляется тем, что прокуратура РФ имеет некое особое положение, де-юре она подотчетна Совету Федерации, де-факто Генеральный прокурор РФ в текущих делах работает с Президентом РФ, выполняет его поручения.

Помимо этого, как отмечалось, Президент РФ осуществляет руководство деятельностью Следственного комитета РФ, утверждает Положение о Следственном комитете РФ и устанавливает штатную численность Следственного комитета РФ, в том числе штатную численность военных следственных органов Следственного комитета РФ (ч. 3 ст. 1) [11].

Таким образом, с одной стороны, следствие обособлено от судебной власти, с другой – глава государства непосредственно руководит органами следствия. Думается, что подведомственная Президенту РФ централизованная структура, как и сам Президент РФ, вспомним ст. 93 Конституции РФ, в действительности имеет статус, позволяющий контролировать ее деятельность. Контроль осуществляется парламентом или в судебном порядке, а также и самим Президентом РФ. Контроль территориальных правоохранительных органов Президент РФ мог бы осуществлять через своих полномочных представителей в федеральных округах. Контрольные полномочия полпредов целесообразно ограничить возможностью вмешательства Президента РФ или рассмотрения дела в суде.

В последние десятилетия в отечественной научной литературе и средствах массовой информации много сказано о том, что система исполнительной власти излишне бюрократизирована, в том числе в области охраны прав граждан, обеспечения государственной безопасности. Сам Президент РФ признает, – бюрократия существует и негативно влияет на деятельность органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов. В результате страдают граждане (Встреча Президента Российской Федерации с участниками форума "Селигер – 2012" 31 июля 2012 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации: <http://special.kremlin.ru/transcripts/16106>).

Например, по российскому законодательству Следственный комитет РФ орган, действующий на основе принципа подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета РФ (ч. 1 ст. 5) [11]. Названные законодательные установления требуют уточнения. Согласно общепризнанным (конституционным) принципам любой комитет, если речь идет об органе государственной власти, – коллегия. Любая излишняя централизация ведет к бюрократии, необходимы местные выборные структуры.

Наличие скрытого ведомственного интереса, как правило, не способствует осуществлению государственных функций. Особенно болезненно для граждан проявление ведомственного интереса в аппарате главы государства, в органах полиции, следствия и прокуратуры.

В российских реалиях главным условием в налаживании

взаимодействия государственных органов зачастую является качеством личных взаимоотношений. Однако, добротная правовая основа гораздо надежнее, она является проверенной гарантией должного функционирования государственного аппарата. Субъективный фактор особенно силен на переходных этапах. Противоядием является надлежащая правовая процедура.

Функционирование полпредов Президента РФ и правоохранительных органов в федеральных округах невозможно без четких, отлаженных взаимоотношений. В настоящее время Президенту РФ в своей работе приходится опираться не столько на полпредов, сколько на многочисленные ведомственные структуры. Ведомства находятся либо в составе Правительства РФ, либо организационно выведены за его пределы, как, например, органы прокуратуры РФ и новоиспеченная структура Следственный комитет РФ.

Повышение роли полпредов Президента РФ потребует уточнения компетенции правоохранительных органов, их включения в систему исполнительной власти. Если, напротив, стремиться к возвышению роли органов прокуратуры РФ, то появляется вопрос о взаимоотношениях обновленной прокуратуры РФ с полпредами Президента РФ, поскольку, как отмечалось, реальность властных полномочий президентских полпредов в настоящее время с юридической точки зрения призрачна. Усиление роли прокуратуры РФ или Следственного комитета РФ, выведение их за рамки обычных правительственных структур может привести к еще большему ослаблению роли полпредов, Правительства РФ,

а, значит, как ни парадоксально, в конечном счете, Президента РФ.

В настоящее время компетенция полпредов Президента РФ в системе государственной власти во многом размыта. Компетенция правоохранительных органов определена в федеральном законодательстве достаточно пространно, однако, как отмечалось выше, не вполне четко и последовательно.

Например, не совсем понятна роль правоохранительных органов по отношению к президентской власти и к тем правительственным структурам, которые подчиняются непосредственно Президенту РФ, не до конца прояснена степень зависимости правоохранительных органов, как от самого Президента РФ, так и его полпредов в федеральных округах. Вызывают также вопросы функции прокуратуры по координации деятельности государственных органов в области борьбы с преступностью. Наблюдается явное пересечение полномочий прокуратуры с полномочиями президентских полпредов в федеральных округах.

Уточнение компетенции в рассматриваемом контексте позволит определить четкие основания и формы взаимодействия полпредов Президента РФ и правоохранительных органов в федеральных округах, вопрос, который чрезвычайно актуален в современных реалиях осуществления российской государственной власти. Требуется дальнейшее скрупулезное осмысление в целях совершенствования законодательства, повышения действенности президентской власти и правоохранительных органов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бирин О.Н. Административно-правовой статус полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе: становление, развитие и реализация (на примере Северо-Западного федерального округа). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бирин О.Н. СПб., 2006. 21 с.
2. Дзидоев Р.М., Саурин А.А. Институт полномочного представителя президента Российской Федерации в федеральном округе (на опыте Южного федерального округа). Монография / Дзидоев Р.М., Саурин А.А.; Науч. ред.: Ковтун О.А. Краснодар, 2004. 163 с.
3. Кандалов П.М. Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя президента Российской Федерации в федеральном округе. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кандалов П.М. Челябинск, 2004. 203 с.
4. Маканова И.Ю. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Маканова И.Ю. М., 2002. 23 с.
5. Матюшкин Г.О. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе как субъект контрольной власти // Современные проблемы юридической науки и практики. Сборник научных трудов. Нижний Новгород, 2004. Вып. 3. С. 31–40.
6. Сергун П.П. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Федеральном округе и Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу: вопросы взаимодействия // Юстиция. Научно-практический журнал. 2007. № 3. С. 24–29.
7. Сыскова И.В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Сыскова И.В. М., 2004. 20 с.
8. 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.
9. Цыреторов А.И. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: институциональное обновление // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов, 2010. № 3. С. 11–16.
10. 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.
11. Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 21.11.2011) "О Следственном комитете Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.
12. 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