

ПОЛНОМОЧНЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ И ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

К. В. Черкасов

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849 (с изм. и доп. от 21 июня и 9 сентября 2000 г., 30 января 2001 г., 6 апреля и 5 октября 2004 г., 21 марта 2005 г.)¹ в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации был преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Согласно Перечню федеральных округов на территории России образовано семь федеральных округов: Центральный (центр — г. Москва), Северо-Западный (центр — г. Санкт-Петербург), Северо-Кавказский, переименованный вскоре в Южный (центр — г. Ростов-на-Дону), Приволжский (центр — г. Нижний Новгород), Уральский (центр — г. Екатеринбург), Сибирский (центр — г. Новосибирск), Дальневосточный (центр — г. Хабаровск).

На основании ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 14 мая 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп. от 31 декабря 1997 г., 19 июня и 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г.)² деятельностью федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, руководит Президент России. Он утверждает положение о нем, назначает руководителя и его заместителей³. В то же время Правительство Российской Федерации наделено полномочиями по координации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) с иными органами федеральных органов исполнительной власти. В этой связи для обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, в том числе и МВД России, с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах было принято постановление Правительства Российской

Федерации «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» от 12 августа 2000 г. № 592⁴.

Первоначально окружные подразделения МВД России образовывались в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 31 июля 2000 г. № 1415 (с изм. и доп. от 24 ноября 2000 г.)⁵ в целях создания дополнительных гарантий защиты личности от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечения безопасности общества и государства, совершенствования руководства деятельностью органов внутренних дел России.

Принятым во исполнение данного нормативного акта постановлением Правительства Российской Федерации «Об окружных подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 7 декабря 2000 г. № 924⁶ МВД России было поручено осуществить мероприятия по созданию комитетов федеральной криминальной милиции МВД России по федеральным округам, на которые возлагалась реализация функций в области борьбы с организованной преступностью, по координации и анализу деятельности подразделений федеральной криминальной милиции по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий, оперативно-поисковых, оперативно-технических мероприятий и по обеспечению собственной безопасности.

В развитие системы окружных подразделений МВД России и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 4 июня 2001 г. № 644 (с изм. и доп. от 22 апреля и 30 июня 2002 г., 21 мая и 25 июля 2003 г., 19 июля и 31 декабря 2004 г.)⁷ постановлением Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие деятельность Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 26 июля 2001 г. № 558⁸ и при-

нятыми в их исполнение приказами МВД России учреждены Главные управления МВД России по федеральным округам.

Основными задачами последних стали: координация, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах; выявление, предупреждение и пресечение преступлений, носящих межрегиональный характер, совершенных преступными сообществами (преступными организациями) и организованными преступными группами; осуществление борьбы с терроризмом; выявление, предупреждение и пресечение налоговых и экономических преступлений, носящих межрегиональный характер; организация взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах⁹.

Главные управления МВД России по федеральным округам возглавляются начальниками, назначаемыми на должность главой государства по представлению министра внутренних дел России. Функции главных управлений МВД России по федеральным округам во многом определяют систему их основных подразделений, которыми являются: Управление по координации и анализа, Оперативно-розыскное бюро по борьбе с организованной преступностью, Оперативно-розыскное бюро по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями, Служба тыла, Отдел информации, рекламы и общественных связей, Отдел собственной безопасности. Конкретную структуру и штатное расписание главных управлений МВД России по федеральным округам определяет министр внутренних дел России¹⁰.

Следует указать, что не совсем четко институционально оформлены образованные в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 23 ноября 1998 г. № 1422 (с изм. и доп. от 24 ноября 2000 г., 21 мая 2003 г., 3 мая 2005 г.)¹¹ следственные управления Следственного комитета при МВД России по федеральным округам (далее — следственные управления по федеральным округам). Не вполне ясно, входят ли они в структуру главных управлений МВД России по федеральным округам или же функционируют самостоятельно. Анализ нормативных правовых актов в этой области позволяет сделать вывод, что они действуют обособленно. В то же время более логичным и целесообразным, с точки зрения повышения эффективности, представляется включение следственных управлений по федеральным округам в структуру главных управлений МВД России по федеральным округам.

Согласно утратившему на сегодняшний день приказу МВД России «Об утверждении примерно-

го положения о главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральному округу» от 4 июля 2001 г. № 634¹² начальникам главных управлений МВД России по федеральным округам было поручено представить на утверждение Положение о главном управлении МВД России по соответствующему федеральному округу.

Нормами этого акта закреплялось, в частности, что Главное управление МВД России по федеральному округу организует взаимодействие органов внутренних дел с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе; представляет информацию полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе по вопросам своей деятельности; участвует совместно с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе в разработке и принятии региональных и межрегиональных программ в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка и борьбы с преступностью, обеспечения общественной безопасности; оказывает содействие полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе в осуществлении возложенных на него задач и функций; информирует в инициативном порядке полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе о нарушениях органами исполнительной власти субъектов России федерального законодательства по вопросам, относящимся к компетенции органов внутренних дел; вносит предложения полномочному представителю Президента Российской Федерации о согласовании кандидатур для назначения на должности руководителей органов внутренних дел, а также о награждении государственными наградами России, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, о присвоении почетных званий России, высших специальных званий сотрудникам органов внутренних дел.

В соответствии со ст. 37 Закона Российской Федерации «О милиции» (далее — Закон о милиции) от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с изм. и доп. от 18 апреля 1991 г., 23 мая 1992 г., 17, 18 февраля и 1 июля 1993 г., 15 июня 1996 г., 31 марта и 6 декабря 1999 г., 25 июля, 7 ноября и 29 декабря 2000 г., 26 июля, 4 августа и 30 декабря 2001 г., 25 апреля, 30 июня и 25 июля 2002 г., 10 января, 30 июня, 7 июля, 8 и 23 декабря 2003 г., 20 июля и 22 августа 2004 г., 21 марта, 1 апреля и 9 мая 2005 г.)¹³ среди органов государственной власти, осуществляющих контроль за деятельностью милиции, указан Президент России.

Имеются достаточные основания полагать, что через полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах глава государства реализует, помимо иных функций, свои полномочия как организатора и руководите-

ля системы федеральной государственной власти. По своей правовой природе полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах являются рабочим аппаратом, специально созданным для обеспечения деятельности Президента России, реализации его конституционных полномочий в территориальном разрезе. Они совместно со своими аппаратами и в совокупности образуют единые территориальные государственные органы вертикали президентской власти на местах.

Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, будучи составной частью системы президентского контроля, вправе осуществлять контроль за деятельностью органов милиции, в том числе и главных управлений МВД России по федеральным округам. Об этом позволяют судить факт вхождения полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппаратов в состав Администрации Президента России¹⁴, тесное взаимодействие полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах с Контрольным управлением Президента России¹⁵, а также стоящие перед полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах задачи и осуществляемые ими функции.

Наиболее значимыми из них являются: анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, внесение Президенту России соответствующих предложений; организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента России, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе; согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатур для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти; внесение в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания.

Контроль полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах за деятельностью главных управлений МВД России по федеральным округам осуществляется в целях обеспечения защиты прав граждан, интересов государства на основе принципов законнос-

ти, объективности, независимости от специальных органов, а также гласности. Его конечная цель — не только установление нарушений в деятельности главных управлений МВД России по федеральным округам, но и принятие необходимых мер по предупреждению и пресечению отклонений в будущем.

Основными же задачами выступают: установление исполнения предписаний нормативных правовых актов, относящихся как к непосредственной правоохранительной деятельности главных управлений МВД России по федеральным округам, так и других органов исполнительной власти, в части обеспечения нормального функционирования данных структур, а также реализации решений, принимаемых их должностными лицами; выяснение состояния исполнительской дисциплины, изучение причин и определение необходимых мер по устранению ошибок, нарушений, отклонений, направленных на повышение эффективности деятельности главных управлений МВД России по федеральным округам и их должностных лиц в сфере управления по исполнению требований нормативных правовых актов, направленных на оздоровление криминогенной обстановки.

Сущность данного контроля заключается в изучении и наблюдении для получения необходимой информации. В свою очередь, полученная информация используется в целях выявления негативных либо позитивных тенденций в деятельности главных управлений МВД России по федеральным округам, уяснения причин, порождающих эти тенденции, прогнозирования результатов и принятия мер по предупреждению ошибок, нарушений, злоупотреблений должностными лицами, а также предупреждения наступления негативных последствий в результате допущенных нарушений. При этом в процессе осуществления контроля полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах не могут вмешиваться в осуществляемые органами внутренних дел процессуальные действия, оперативно-розыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

В рамках исследуемой проблемы нельзя оставить без внимания приказ Министерства юстиции России «Об организации взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации и подведомственных ему федеральных служб с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» от 6 июня 2005 г. № 75¹⁶. Его нормами определены конкретные формы взаимодействия главных управлений Министерства юстиции России по федеральным округам с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. К сожалению, в системе МВД России подобный целостный нормативный акт отсутствует, что некото-

рым образом препятствует налаживанию эффективного взаимодействия главных управлений МВД России по федеральным округам и полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Кроме того, постановление Правительства Российской Федерации «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30 (с изм. и доп. от 11 ноября 2005 г.)¹⁷ и приказ МВД России «Об утверждении Регламента взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти» от 28 февраля 2005 г. № 132¹⁸ также не содержат положений о формах, принципах и механизмах взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, что вряд ли можно расценивать с положительной стороны.

В целях укрепления взаимодействия исследуемых государственных структур представляется целесообразным включить руководителей главных управлений МВД России по федеральным округам в составы Советов при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах¹⁹. Полагаем, это позволит усилить интенсивность взаимодействия рассматриваемых структур и поднять его на качественно новый уровень. Исключение составит Южный федеральный округ, где создание Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации не предусмотрено. Вследствие напряженной общественно-политической ситуации в Южном федеральном округе признается достаточной деятельность возглавляемой полномочным представителем Президента Российской Федерации Комиссии по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти²⁰.

В заключение отметим, что в настоящее время практически не используется и незаслуженно забыт такой механизм взаимодействия полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах с начальниками главных управлений МВД России по федеральным округам, как региональные коллегии федеральных органов исполнительной власти. Они были совещательными органами при полномочных представителях Президента России в регионах Российской Федерации и включали в свои составы, в частности, руководителей территориальных органов МВД России²¹. Нормативный правовой акт, регламентирующий их статус, на сегодняшний день не отменен и не утратил силу. В этой связи не исключена реанимация региональных коллегий федеральных органов исполнительной власти, но уже при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах и с обязательным включе-

нием в их составы начальников главных управлений МВД России по федеральным округам.

¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 20. Ст. 2112, № 26. Ст. 2748, № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551; 2004. № 15. Ст. 1395, № 41. Ст. 4021; 2005. № 13. Ст. 1135.

² Там же. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1; 2004. № 25. Ст. 2478, № 45. Ст. 4376; 2005. № 23. Ст. 2197.

³ См.: *Указ Президента Российской Федерации* «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 19 июля 2004 г. № 927 (с изм. и доп. от 5 ноября 2004 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 30. Ст. 3149, № 45. Ст. 4416.

⁴ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 34. Ст. 3473.

⁵ Там же. 2000. № 32. Ст. 3342, № 48. Ст. 4666.

⁶ Там же. 2000. № 50. Ст. 4903.

⁷ Там же. 2001. № 24. Ст. 2416; 2002. № 17. Ст. 1659, № 26. Ст. 2578; 2003. № 21. Ст. 1992, № 30. Ст. 3049; 2004. № 30. Ст. 3149; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 69.

⁸ Там же. 2001. № 32. Ст. 3325.

⁹ См. также: *Приказ МВД России* «Об утверждении Типового положения о Министерстве внутренних дел, Главном управлении, управлении внутренних дел субъекта Российской Федерации» от 15 сентября 2003 г. № 730 // *Справочная информационная правовая система Гарант*.

¹⁰ См.: *Постановление Правительства Российской Федерации* «О подразделениях криминальной милиции» от 7 декабря 2000 г. № 925 (с изм. и доп. от 26 июля 2001 г., от 16 декабря 2002 г., 6 февраля 2003 г., 24 июня 2003 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 50. Ст. 4904; 2001. № 32. Ст. 3325; 2002. № 51. Ст. 5085; 2003. № 7. Ст. 636, № 26. Ст. 2659.

¹¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 48. Ст. 5923; 2000. № 48. Ст. 4666; 2003. № 21. Ст. 1992; 2005. № 19. Ст. 1781.

¹² См.: *Справочная информационная правовая система Консультант-плюс*.

¹³ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 16. Ст.ст. 503, 504; *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. 1992. № 23. Ст. 1232; 1993. № 10. Ст. 360; № 32. Ст. 1231; *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 25. Ст. 2964; 1999. № 14. Ст. 1666, № 49. Ст. 5905; 2000. № 31. Ст. 3204, № 46. Ст. 4537; 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 15, № 31. Ст. 3172; № 32. Ст. 3316; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 18. Ст. 1721, № 27. Ст. 2620, № 30. Ст.ст. 3029, 3033; 2003. № 2. Ст. 167, № 27 (ч. 1). Ст. 2700, № 28. Ст. 2880, № 50. Ст. 4847, № 52. (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 30. Ст. 3087, № 35. Ст. 3607; 2005. № 13. Ст. 1078, № 14. Ст. 1212, № 19. Ст. 1752.

¹⁴ См.: *Указ Президента Российской Федерации* «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» от 6 апреля 2004 г. № 490 (с изм. и доп. от 7 июня 2004 г., 1 августа 2005 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 15. Ст. 1395, № 24. Ст. 2392; 2005. № 32. Ст. 3272.

¹⁵ См.: *Указ Президента Российской Федерации* «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» от 8 июня 2004 г. № 729 // *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 24. Ст. 2395.

¹⁶ См.: *Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации*. 2005. № 7.

¹⁷ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 4. Ст. 305, № 47. Ст. 4933.

¹⁸ См.: *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 25.

¹⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации «О Советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» от 24 марта 2005 г. № 337 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 13. Ст. 1139.

²⁰ См.: *Распоряжение* Президента Российской Федерации «Об образовании Комиссии по вопросам координа-

ции деятельности федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе» от 13 сентября 2004 г. № 421-рп // Собрание законодательства РФ. 2004. № 38. Ст. 3792.

²¹ См.: Указ Президента Российской Федерации «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» от 25 мая 1998 г. № 586 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 23. Ст. 2407.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИИ

О.М. Гвоздева

В Конституции и международных правовых актах закреплены основные права и свободы человека и гражданина. По сферам жизнедеятельности их принято делить на три группы: 1) личные (гражданские), 2) политические, 3) социально-экономические.

Понятие «Социально-экономические права» охватывает комплекс прав: экономических, социальных, экологических, культурных. Они касаются таких важных сфер жизни человека, как предпринимательская и иная, не запрещенная законом экономическая деятельность; собственность; труд и отдых; здоровье; образование; окружающая природная среда; культурная деятельность. Эти права призваны обеспечить материальные, духовные и другие социально значимые потребности личности.

Социально-экономические права закреплены в ст.ст. 34-44 Конституции РФ: право на предпринимательскую и иную, не запрещенную законом экономическую деятельность; право частной собственности, в том числе на землю; свобода труда, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку, на защиту от безработицы; право на отдых; право на защиту материнства, детства и семьи; право на социальное обеспечение; право на жилище; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением; право на образование; свобода творчества; право на участие в культурной жизни.

В основе всякой области общественной жизни имеются руководящие начала, ведущие идеи и установления¹, т.е. принципы. *Principium est potissima*

pars cujusque rei (начало(принципы) есть важнейшая часть всякого дела)².

«Принципы права, — определяет С.С. Алексеев, — это выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни»³.

В принципах содержание права, всей правовой системы раскрывается углубленно: непосредственно выявляются сущность права, его основы, закономерности жизни, ее тенденции и потребности⁴.

Принципы права оказывают огромное влияние на процесс подготовки нормативных актов, их издания, установления гарантий соблюдения правовых требований⁵.

На основе принципов формируются те или иные системы, отрасли или институты права. Вместе с предметом и методом правового регулирования принципы права играют, таким образом, важную системообразующую роль в системе права и правовой системе⁶.

В научной и учебной литературе используется ряд критериев классификации принципов права и, соответственно, разделения их на различные группы. Наиболее применимым является разделение на группы в зависимости от того, охватывается вся система права, несколько его отраслей или одна отрасль (по сфере действия)⁷. В соответствии с этим критерием профессор М.Н. Марченко выделяет общие принципы⁸, которые распространяются на всю систему права и определяют ее характер, содержание, наиболее важные особенности и черты (принципы социальной справедливости, гуманизма, равноправия, законности в процессе создания и реализации норм, единства демократических