

ствия с международными организациями в первом полугодии 2013 г. / Международно-правовой департамент. М., 2013. Инв. №65дсп от 19.08.2013. С. 22–23.

³ Обзор о развитии и актуальных вопросах международного сотрудничества ФСКН России с компетентными органами иностранных государств и расширении его международно-правовой базы, а также о результатах взаимодействия с международными организациями в первом полугодии 2012 г. / Международно-правовой департамент. М., 2012. Инв. №77дсп от 10.08.2012. С. 3.

⁴ Справка о выявлении причин неполноты использования возможностей международной правовой помощи при расследовании уголовных дел в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства, а также граждан РФ, уроженцев стран-участников СНГ от 23.07.2012 №4/7781дсп : информационно-аналитические материалы Следственного департамента ФСКН России. С. 4.

В.В. Пономарева,

доктор юридических наук, профессор
Сибирский юридический институт
ФСКН России (г. Красноярск)

**КООРДИНАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ
ОБОРОТУ НАРКОТИКОВ**

Общеизвестно, что органы государственной власти, и прежде всего правоохранительные органы, взаимозависимы друг от друга в процессе реализации собственных полномочий, а особенно при осуществлении тех, которые требуют прямого или косвенного участия других органов государственной власти.¹ В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2000 г. отмечалось, что в стране созданы «острова» и «островки» власти, но между ними не возведено надежных мостов, не выстроено надежного взаимодействия между разными уровнями власти.² В выступлении на заседании Государственного антинаркотического комитета 26 июня 2013 года Председатель ГАК директор ФСКН России В.П. Иванов отчетливо обозначил, что проблема наркомании «является мультидисциплинарной, межведомственной и требует согласованных одновременных действий сразу трех отраслей: полицейской, социальной и медицинской»³. В целом вопросы координации антинаркотической деятельности регулярно поднимаются в выступлениях руководителей ФСКН России и иных ведомств.

О значимости вопросов координации говорит также тот факт, что некоторые авторы настаивают на необходимости принятия отдельного федерального закона, регламентирующего вопросы взаимодействия и координации. Так, в 2011 г. А.А. Максуровым был опубликован проект федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации»⁴.

Согласно Указу Президента РФ от 18 октября 2007 г. №1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»⁵ антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации создаются «для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров».

Следует обратить внимание на тот факт, что в п.1 этого Указа Президента РФ антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации названы «органом, обеспечивающим координацию деятельности...». Вместе с тем ни в указанном пункте, ни в остальной части Положения об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации не указано, какой именно «орган» имеется в виду. Отметим, что в конституционном и административном праве выделяются различные виды органов публичной власти: государственные органы, органы государственной власти, муниципальные органы, органы местного самоуправления. У каждого из этих видов органов есть свои признаки, особенности. Однако в тексте вышеупомянутого указа не уточняется, к какому виду органов следует относить антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Выявленный пробел существенно осложнил анализ правового статуса АНК. Формально-юридический подход к рассмотрению правового статуса антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях не позволяет отнести их ни к государственным, ни к муниципальным органам. Кроме того, следует учесть, что п.п. 1, 4, и 5 рассматриваемого указа возлагают на антинаркотические комиссии и иные задачи,

кроме задач по координации, что не позволяет отнести антинаркотические комиссии исключительно к координационным органам.

Изучение практического опыта и мнений авторитетных специалистов позволяет утверждать, что координационную деятельность в Российской Федерации осуществляют как специально уполномоченные на то законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Российской Федерации, так и любые иные органы государственной власти Российской Федерации и их должностные лица, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица.⁶

На основании вышеизложенного следует заключить, что в уточнении нуждаются прежде всего сами нормы, регламентирующие правовое положение антинаркотической комиссии как органа, осуществляющего координацию деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия нелегальному обороту наркотиков.

Положение об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации не использует понятия «полномочия», несмотря на то, что полномочия являются неотъемлемым элементом правового статуса и государственного, и муниципального органа. Очевидно, что таковым комиссия не является. Отсутствие властных распорядительных и управленческих полномочий также свидетельствует об особом правовом статусе комиссий в системе органов публичной власти Российской Федерации. Отсутствие необходимых элементов правового статуса (полномочий) свидетельствует о том, что де юре и де факто комиссия является скорее координационным совещательным органом.

Таким образом, несовершенство правового статуса комиссий и нерешенность вопроса о наделении комиссии полномочиями порождает проблемы исполнения принятых решений, имеющих зачастую рекомендательный характер, не всегда влекущих юридическую ответственность должностных лиц.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что комиссии не наделены возможностью принятия правоприменительных актов. Все решения указанных органов фиксируются в протоколах заседаний комиссий, которые не содержат обязывающих норм. Несмотря на то, что вопросы координации и взаимодействия довольно подробно изучены в отечественной правовой науке, однако появление

таких органов с особым правовым статусом, как ГАК РФ и антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации, ставит перед нами новые теоретико-прикладные вопросы, не имеющие однозначного решения и требующие глубокого научного осмысления, поскольку они меняют сложившиеся академические представления о взаимодействии органов публичной власти.

Анализ практической деятельности антинаркотических комиссий, а также экспертные опросы сотрудников территориальных органов наркоконтроля и членов антинаркотических комиссий позволяют обозначить пути повышения эффективности взаимодействия правоохранительных органов. Изучение протоколов АНК Красноярского края, Республики Хакасия, Новосибирской области и других позволяет констатировать тот факт, что некоторые решения, закрепленные в протоколах комиссий, выполняются несвоевременно, не в полном объеме либо не исполняются вообще. Полагаем, что этому способствуют следующие объективные причины:

1) протоколы антинаркотических комиссий не являются нормативными актами, не содержат и не могут содержать общеобязательные правила поведения. Протоколы антинаркотических комиссий являются разновидностью официальных документов, не содержащих правовые предписания и не обладающих юридической силой, а потому не содержащих обязательные правила поведения для членов антинаркотических комиссий (либо иных субъектов антинаркотической деятельности).

2) антинаркотические комиссии координируют деятельность различных органов публичной власти (государственных и муниципальных), которые не связаны вертикальными субординационными властеотношениями, то есть отношениями «власти-подчинения»;

3) председатели антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, но прежде всего председатели антинаркотических комиссий в муниципальных образованиях, не имеют реальных рычагов влияния на глав силовых структур в субъектах Российской Федерации (МВД РФ, ФСБ РФ и т.д.).

Совокупность вышеперечисленных причин закономерно порождает тот факт, что решения антинаркотических комиссий, закрепленные в протоколах, имеющие как рекомендательный, так и обязывающий характер, не обеспечены мерами государственного либо публичного принуждения, а потому не исполняются либо исполняются ненадлежащим образом. Виновные лица не устанавливаются, не претерпевают неблагоприятных последствий, не привлекаются к юридической ответственности.

С целью повышения эффективности координирующей деятельности антинаркотических комиссий целесообразно внести следующие изменения в положения, регламентирующие правовой статус антинаркотических комиссий субъектов Российской Федерации:

– обеспечить обязательность исполнения решений антинаркотической комиссии характер путем его дублирования в приказах органов исполнительной власти (в части, их касающейся). Учитывая особенности управления в органах исполнительной власти, указанную обязанность предлагается возложить путем внесения изменений в Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» либо принятия совместного приказа на федеральном уровне;

– более активно привлекать главного федерального инспектора для оказания воздействия на территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти в части исполнения решения антинаркотических комиссий. Прежде всего это касается муниципальных комиссий, которые не имеют достаточных рычагов влияния на вышеуказанные органы.

¹ Челпаченко О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. 2012. №2. С. 53–58.

² Какую Россию мы строим : Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 // СПС КонсультантПлюс.

³ См.: Доклад директора ФСКН России председателя ИДЕС-XXX В.П. Иванова на XXX Международной конференции правоохранительных органов по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, Москва, 5 июня 2013 г.; Выступление председателя ГАК директора ФСКН России В.П. Иванова на выездном совещании ГАК по вопросу «О повышении эффективности административно-правовых режимов на российско-казахстанской границе в целях противодействия контрабанде наркотиков афганского происхождения» (г. Троицк Челябинской области, 13 сентября 2013 г.) и т.д.

⁴ Максуров А.А. Проект Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 27–35.

⁵ О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 // СПС Консультант Плюс.

⁶ Максуров А.А. Указ. соч.