НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Воронцов А.Л., Юго-Западный государственный университет, г.Курск, Российская Федерация, *vorontsov.a.l@mail.ru*

Снегирева Н.И., Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Курской области, г. Курск, Российская Федерация, *daryasnegireva@mail.ru*

Снегирева Д.Е., Юго-Западный государственный университет, г. Курск, Российская Федерация, Прокуратура Курской области, г. Курск, Российская Федерация, *daryasnegireva@mail.ru*

В статье исследуются проблемные вопросы организационно-правового обеспечения координационной деятельности государственных органов в сфере борьбы с преступностью. Авторы отмечают, что в современных условиях справиться с проблемой преступности усилиями одного или нескольких органов не представляется возможным. Необходима совместная деятельность всего государственного механизма, что предполагает расширение взаимодействия различных государственных органов и координацию их действий по борьбе с преступностью. При этом организационно-правовое обеспечение координационной деятельности не в полной мере отвечает потребностям правоохранительной практики. На основе имеющихся в данной сфере проблем сформированы предложения по совершенствованию координационной деятельности.

Ключевые слова: координация деятельности государственных органов по борьбе с преступностью, координационная деятельность, координационные совещания, прокуратура, государственные органы, правоохранительные органы, борьба с преступностью.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-36-4-74-79

UDC 342.5:342.9

SOME PROBLEMS OF ORGANIZATION OF COORDINATION ACTIVITIES OF STATE BODIES IN THE FIELD OF COMBATING CRIME

Vorontsov A.L., Southwest State University, Kursk, Russian Federation, *vorontsov.a.l@mail.ru*

Snegireva N.I., Investigation Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for the Kursk Region, Kursk, Russian Federation, *daryasnegireva@mail.ru*

Snegireva D.E., Southwest State University, Kursk, Russian Federation, Prosecutor's Office of the Kursk Region, Kursk, Russian Federation, *daryasnegireva@mail.ru*

The article examines the problematic issues of organizational and legal support of the coordination activities of state bodies in the field of combating crime. The authors note that in modern conditions it is not possible to cope with the problem of crime through the efforts of one or several bodies. The joint activity of the entire state mechanism is necessary, which implies the expansion of interaction between various state bodies and the coordination of their actions in the fight against crime. At the same time, the organizational and legal support of coordination activities does not fully meet the needs of law enforcement practice. On the basis of the existing problems in this area, proposals for improving coordination activities have been formulated.

Key words: coordination of activity of state bodies for combating crime, coordination activity, coordination meetings, Prosecutor's office, state bodies, law enforcement agencies, combating crime.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-36-4-74-79

В настоящее время преступность является многогранным явлением, которое по мере развития общества приобретает все новые и новые формы своего проявления. Справиться с этой социальной проблемой усилиями одного или нескольких органов, пусть и наделенных самыми широкими полномочиями, не представляется возможным. Необходима совместная деятельность всего государ-

ственного механизма, направленная на достижение единой цели – обеспечения законности и правопорядка. В этой связи актуальной становится задача по согласованию интересов конкретных ведомств, координации их профессиональной деятельности по борьбе с преступностью, поскольку только в рамках такого подхода возможно обеспечить эффективность всех предпринимаемых мер.

При этом, организационно-правовой механизм координации деятельности государственных органов далеко не всегда отвечает потребностям практики борьбы с преступностью, что вызывает серьезную озабоченность профессионального сообщества. Это актуализирует исследование проблемных вопросов, возникающих в данной сфере.

С точки зрения потребностей правовой практики наибольшие вопросы вызывают проблемы, связанные с определением сущности и содержания координационной деятельности, роли прокуратуры в процессе координационной деятельности органов, осуществляющих борьбу с преступностью, проблемы, связанные с несовершенством организационно-правового обеспечения координационной деятельности и др.

В профессиональных кругах не вызывает сомнений то обстоятельство, что сложная и многоплановая задача по обеспечению законности и правопорядка в общественной жизни, в т.ч. по борьбе с преступностью, может быть решена только путем согласованной деятельности всех государственных органов, в первую очередь правоохранительных органов, на которые данная функция возложена в качестве основной. Отсюда непосредственный интерес возникает к организации данной деятельности, т.е. деятельности направленной на объединение усилий органов государственной власти (в этом ее сущность) по разработке и реализации совместных мероприятий по борьбе с преступными проявлениями и нарушениями правопорядка (в этом ее содержание). В теории и практике обеспечения законности данный вид взаимодействия правоохранительных органов (как между собой, так и с другими государственными органами) получил название координации, что полностью согласуется с этимологическим смыслом названного понятия, означающего «согласование (*co* – совместное, *ordination* – упорядочение)». Такое же значение понятия «координация» содержится и в русскоязычных толковых словарях [1, с.253; 2; 3].

Исходя из предназначения государственной власти, а также сущности государственного управления, ответственными за противодействие преступности и другим антиобщественным явлениям являются уполномоченные государственные органы, которые как органы государственной власти определяют, планируют и осуществляют законодательные, организационно-технические, идеолого-профилактические, финансово-экономические и другие меры, призванные предупреждать и пресекать общественно опасные противоправные деяния, а также ликвидировать их вредные последствия.

Согласно положениям Конституции Российской Федерации меры по борьбе с преступностью осуществляет Правительство Российской Федерации (п. «е» ст.114 Конституции РФ). Разумеется, данную функцию оно может реализовать только опираясь на правоохранительные органы, контрольно-надзорные и иные государственные орга-

ны, деятельность которых может способствовать обеспечению законности. Причем, конкретные функции каждого из этих органов могут существенно различаться, что вызывает необходимость в координации их деятельности для достижения общей цели. Дополнительную актуальность данному вопросу придает то обстоятельство, что ряд так называемых «силовых» ведомств подчинен непосредственно главе государства. Таким образом, в рамках вертикали исполнительной власти обеспечение координации усилий правоохранительных и иных органов в борьбе с преступностью становится важнейшей государственной задачей.

Для реализации различных направлений координационной деятельности, в т.ч. всестороннего анализа состояния и развития преступности, определения криминогенных тенденций и путей противодействия им, выработки практического механизма взаимодействия правоохранительных органов, органами государственной власти на различных государственных уровнях создаются соответствующие структуры, в т.ч. в регионах. При этом в субъектах Российской Федерации данный процесс зачастую происходит не без проблем. В частности, неоднократно возникали сложности с определением состава участников таких координационных структур.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.12.2010 г. №1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» на руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации была возложена обязанность по созданию в данных субъектах постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка. Вышеназванный Указ предоставил высшим должностным лицам регионов широкие возможности по определению состава участников координационных совещаний. Казалось бы, участие в составе данных координационных совещаний представителей правоохранительных органов выглядело бы вполне логичным. Однако это очевидное обстоятельство далеко не везде находило должное понимание. В некоторых субъектах Российской Федерации прокурорам (не будем забывать, что в части борьбы с преступностью, осуществляемой правоохранительными органами, федеральным законодательством именно на прокуратуру возложена функция координации их деятельности) пришлось настаивать на своей позиции по включению в состав таких совещаний руководителей региональной прокуратуры, а также руководителей правоохранительных органов [4, с. 55].

Вне всякого сомнения, состав участников координационных совещаний имеет важнейшее значение для целей противодействия преступности, поэтому его определение, по нашему мнению, должно осуществляться на основе унифицированных подходов, единых для всех субъектов обеспечения правопорядка. В качестве варианта можно

рассматривать нормативное закрепление конкретного перечня должностных лиц органов государственной власти, подлежащих включению в состав координационных совещаний. Небезынтересным, на наш взгляд, является и высказанное в юридической литературе мнение о законодательном определении признаков органов государственной власти, участвующих в обеспечении правопорядка [4, с. 56]. Пока же состав участников постоянно действующих координационных совещаний формируется весьма хаотично. В том или ином субъекте Российской Федерации он может включать в себя представителей разных государственных структур, помимо представителей правоохранительных органов в состав таких совещаний, как правило, входят должностные лица (руководители) высших органов исполнительной и законодательной власти субъекта, председатели высших судов (общей юрисдикции и арбитражного), руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих надзор в тех или иных сферах деятельности (Управление Роспотребнадзора, Управление Россельхознадзора и др.). В ряде субъектов в состав таких совещаний входят полномочные представители Президента РФ в данном субъекте, Уполномоченные по правам человека и т.д.

Так или иначе, но интересы повышения эффективности координационной деятельности объективно требуют принятия законодательного акта, закрепляющего основополагающие принципы взаимодействия государственных органов в деле борьбы с преступностью, а также общий порядок осуществления данного взаимодействия.

Как нам представляется, нормативное закрепление основ координационной деятельности в сфере противодействия преступности способствовало бы выстраиванию более четкого механизма взаимодействия органов государственной власти в реальной практике обеспечения законности и правопорядка. Наиболее приемлемой формой выражения данных юридических предписаний мог бы стать Федеральный закон «Об основах координации деятельности государственных органов по борьбе с преступностью», на необходимости принятия, которого (или подобного ему) уже не один год настаивают многие отечественные специалисты [5; 6; 7; 8].

Что же касается организации взаимодействия органов, для которых борьба с преступностью является основной задачей (или одной из основных), т.е. органов, по отношению к которым у нас чаще всего используют понятие «правоохранительные», то здесь координация их деятельности существенно осложняется наличием у каждого из этих органов организационной независимости, различием законодательно закрепленных процессуальных полномочий, разными материально-техническими и кадровыми возможностями. Кроме того, средства и методы борьбы с преступностью,

используемые данными органами, весьма специфичны для каждого из них, что тоже далеко не всегда способствует координации их деятельности. При этом ее развитие и углубление являются реальным способом повышения эффективности всех предпринимаемых государством мер, направленных на борьбу с преступностью.

Правовой основой взаимодействия правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью на сегодняшний день выступают Конституция Российской Федерации, ряд федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. К числу последних относится утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 г. № 567 «Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью». Данный массив правовых актов определяет институциональный механизм организации взаимодействия правоохранительных органов по разработке и осуществлению на практике совместных мероприятий по борьбе с преступностью.

В соответствии с законодательством Российской Федерации координация деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия преступности функционально возложена на прокуратуру (ст. 8 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации»; п. 3 «Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»). Для данного органа это направление деятельности является одним из важнейших, что подтверждается практикой работы прокуроров всех уровней. Отметим, что в рамках единой системы органов прокуратуры координационная деятельность дополнительно регламентируется Приказом Генпрокуратуры России от 16.01.2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», развивающем положения федерального законодательства и актов Президента Российской Федерации в указанной сфере. Таким образом, в нашей стране именно у органов прокуратуры накоплен достаточный опыт по координации деятельности правоохранительных органов, который, по нашему мнению, следует использовать и в практике координации деятельности иных государственных органов, участвующих в обеспечении правопорядка. Пока же в вопросах борьбы с преступностью прокуратура координирует деятельность только правоохранительных органов, что объективно обусловлено системно-функциональной ролью данного органа как структуры, надзирающей за органами правопорядка. При этом по вопросам обеспечения законности прокуратура взаимодействует со всеми органами государственной власти и в этом смысле она является универсальным органом, обладающим в силу своего статуса всеми необходимыми возможностями

для организации процесса координации их деятельности по борьбе с преступностью.

Вместе с тем, нельзя не учитывать и то, что в настоящее время органы прокуратуры сталкиваются с огромным объемом работы в рамках выполнения контрольно-надзорных и иных функций. Возложение на них дополнительной функции по координации деятельности не только правоохранительных, но и всех иных государственных органов по борьбе с преступностью, безусловно, еще более утяжелит эту нагрузку. В этой связи в юридическом сообществе иногда высказывается мнение о целесообразности возложения полномочий по общей координации деятельности всех государственных органов по борьбе с преступностью на одну из президентских структур, в частности на Контрольное управление Президента Российской Федерации, либо на какой-то иной специально созданный для этого орган.

Полностью разделяя озабоченность по поводу увеличения и без того чрезмерных функциональных обязанностей прокуратуры мы, вместе с тем, не склонны рассматривать данную идею в качестве наилучшей. По нашему мнению, ее реализация осложняется целым рядом проблемных вопросов, среди которых:

1. Необходимость «встраивания» новой структуры в действующий механизм противодействия преступности. Не следует забывать, что согласно конституционным положениям меры по борьбе с преступностью осуществляет Правительство Российской Федерации (п. «е» ст.114 Конституции РФ). При этом руководители так называемых «силовых министерств» согласно Указу Президента РФ от 21.01.2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» подчинены непосредственно главе государства. Какое место в этой системе будет занимать вновь созданный координационный орган – не совсем понятно. Однако, очевидно, что в таком случае, и руководители правоохранительных и руководители иных государственных органов приобретут еще одного «руководящего и направляющего» субъекта – в лице чиновника (должностного лица) президентской администрации.

Будет ли способствовать повышению эффективности борьбы с преступностью появление дополнительного «кабинета для согласования» – сомнительно.

2. Возникнет объективная необходимость в налаживании взаимодействия нового (общего) механизма координации с существующим координационным механизмом правоохранительных органов, а это потребует значительных организационно-правовых усилий.

3. Вполне возможно, что для контроля координационной деятельности на местах, а также для повышения ее эффективности потребуется создание региональных структур, что будет связано с необходимостью их материально-технического

обеспечения, укомплектования кадрами и т.д.

С учетом вышеизложенного у нас возникает вопрос: стоит ли городить весь этот «огород» с новой структурой для решения в общем-то узкофункциональной задачи. Тем более что отечественная государственно-правовая практика показала нецелесообразность создания подобных узкофункциональных структур: вспомним налоговую полицию, ФСКН, ФМС России. Не лучше ли расширить уже работающий механизм координационной деятельности прокуратуры, передав ее органам соответствующие полномочия и увеличив штат ее сотрудников (тем более что значительного кадрового расширения в данном случае не понадобится)?

Подчеркивая роль прокуратуры в качестве координатора деятельности всех правоохранительных органов и ратуя за то, чтобы при организации взаимодействия по вопросам борьбы с преступностью иных органов государственной власти координационная функция прокуратуры также была ведущей, мы не можем не отметить и того, что законодательно закрепленный механизм организации такого взаимодействия не является совершенным даже на уровне правоохранительной системы. Напомним, что в Российской Федерации отсутствует законодательное закрепление понятия правоохранительной системы, ее структуры и содержания деятельности. Иными словами – мы не можем дать однозначного ответа по поводу того, какие органы следует считать правоохранительными. Если обратиться к доктринальным источникам, то в них мы также не сможем увидеть четких критериев отнесения того или иного государственного органа к категории правоохранительных.

В определенной мере ответ на данный вопрос содержится в нормах Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» (ст. 8), а также «Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (п. 1), содержащих указание на ряд правоохранительных органов, в т.ч. органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других, деятельность которых в вопросах борьбы с преступностью координирует прокуратура. Вместе с тем, перечень данных органов в обоих документах остается открытым, поскольку подразумевает наличие других правоохранительных органов, «руководители которых являются членами координационного совещания». При этом каких-либо признаков этих самых «других» правоохранительных органов ни Закон о прокуратуре, ни Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью не содержат. Таким образом, вопрос о том, какие органы следует считать правоохранительными в юридической науке и практике является дискуссионным, порождающим самые различные мнения [9; 10].

В связи с вышеизложенным отметим, что российскому законодателю следует нормативно

определить содержание основных элементов правоохранительной системы. Понятие, структура, содержание деятельности правоохранительной системы должны быть четко закреплены в законодательстве. Это позволит правоохранительным органам более эффективно выстраивать свою работу по борьбе с преступностью, в т.ч. путем координации своих действий с иными органами государственной власти, задействованными в общем механизме обеспечения правопорядка.

Говоря о недостатках организационно-правового обеспечения координационной деятельности, нельзя не сказать и о проблеме отсутствия ответственности должностных лиц государственных органов за неисполнение совместных решений в сфере борьбы с преступностью. В этой связи уместной, на наш взгляд, была бы имплементация зарубежного опыта законодательного регулирования координационной деятельности, на которой настаивают некоторые авторы [11], в частности, опыта ряда государств постсоветского пространства, предполагающего обязательность исполнения

указаний прокурора по вопросам координации борьбы с преступностью. Думается, что подобное правовое заимствование было бы не лишним с точки зрения повышения мотивации участников координационных совещаний к выполнению принятых решений, а соответственно и эффективности координационной деятельности.

Оценивая в целом практику координации деятельности государственных органов по борьбе с преступностью, хотелось бы высказать предположение, что в нашей стране данное направление государственной деятельности в скором времени станет одним из основных инструментов обеспечения законности. К такому выводу нас подталкивают очевидные перспективы скоординированного взаимодействия всех субъектов правоохранительной деятельности, а также тенденции развития и качественные характеристики современной преступности, эффективное противодействие которой возможно только в рамках совместных усилий всех государственных органов.

Литература

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 16-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1984. 797 с.
2. Розенталь Д.Э., Теленкова М.А. Словарь-справочник лингвистических терминов: пособие для учителя. 3-е изд., испр. и доп. М.: Просвещение, 1985. 399 с.
3. Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т. 2: Л — Ояловеть / гл. ред. Б.М. Волин, Д.Н. Ушаков; сост. В.В. Виноградов, Г.О. Винокур, Б.А. Ларин, С.И. Ожегов, Б.В. Томашевский, Д.Н. Ушаков; под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1938. 1040 стб.
4. Ступаченко Е.В. Состав участников постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ // Законность. 2014. № 7 (957). С. 55–57.
5. Основы государственной политики борьбы с преступностью в России. Теоретическая модель / А.И. Алексеев, М.П. Журавлев, А.Я. Сухарев. М.: Норма, 1997. 64 с.
6. Капитонова Ю.В. Основы координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 214 с.
7. Зинуров Р.Н. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (Тенденции и закономерности): дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2003. 351 с.
8. 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.
9. Тарасов А.М. К вопросу о понятии правоохранительной деятельности и о правоохранительных органах // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 299–305.
10. Жданов С.П. Понятия «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы» // Экономика. Право. Общество. 2017. № 2 (10). С. 71–75.
11. Зарубин В.И. Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // Законность. 2013. № 9. С. 21–26.

References

1. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka: Ok. 57000 slov / pod red. N.Yu. Shvedovoi. 16-e izd., ispr. M.: Rus. yaz., 1984. 797 s.
2. Rozental' D.E., Telenkova M.A. Slovar'-spravochnik lingvisticheskikh terminov: posobie dlya uchitelya. 3-e izd., ispr. i dop. M.: Prosveshchenie, 1985. 399 s.
3. Tolkovyi slovar' russkogo yazyka: v 4 t. T. 2: L — Oyalovet' / gl. red. B.M. Volin, D.N. Ushakov; sost. V.V. Vinogradov, G.O. Vinokur, B.A. Larin, S.I. Ozhegov, B.V. Tomashevskii, D.N. Ushakov; pod red. D.N. Ushakova. M.: Gos. izd-vo inostr. i nats. slov, 1938. 1040 stb.

4. *Stupachenko E.V.* Sostav uchastnikov postoyanno deistvuyushchikh koordinatsionnykh soveshchaniy po obespecheniyu pravoporyadka v sub"ektakh RF // *Zakonnost'*. 2014. № 7 (957). S. 55–57.
5. *Osnovy gosudarstvennoi politiki bor'by s prestupnost'yu v Rossii. Teoreticheskaya model' / A.I. Alekseev, M.P. Zhuravlev, A.Ya. Sukharev.* M.: Norma, 1997. 64 c.
6. *Kapitonova Yu.V.* Osnovy koordinatsii prokuraturoi deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'yu: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2002. 214 c.
7. *Zinurov R.N.* Kontseptual'nye osnovy i nauchno-prakticheskie problemy koordinatsii deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'yu (Tendentsii i zakonomernosti): dis. ... d-ra yurid. nauk. Ufa, 2003. 351 c.
8. *Maksurov A.A.* Proekt Federal'nogo zakona «O koordinatsii deyatel'nosti federal'nykh organov gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii, osnovakh koordinatsii deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya Rossiiskoi Federatsii» // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2011. № 9. S. 27–35.
9. *Tarasov A.M.* K voprosu o ponyatii pravookhranitel'noi deyatel'nosti i o pravookhranitel'nykh organakh // *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii*. 2018. № 4 (44). S. 299–305.
10. *Zhdanov S.P.* Ponyatiya «pravookhranitel'naya deyatel'nost'» i «pravookhranitel'nye organy» // *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo*. 2017. № 2 (10). S. 71–75.
11. *Zarubin V.I.* Normativnoe regulirovanie koordinatsionnoi deyatel'nosti po bor'be s prestupnost'yu na postsovetском prostranstve // *Zakonnost'*. 2013. № 9. S. 21–26.

*Поступила в редакцию 20 августа 2020 г.
Received 20 August, 2020*