



Ганеева Светлана Вячеславовна
Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Институт прокуратуры
Россия, Москва
svetlanaganeeva2002@mail.ru
Ganeeva Svetlana
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Institute of the Prosecutor's Office
Russia, Moscow

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Аннотация: в статье дается определение координационной деятельности, разграничиваются понятия «координация» и «взаимодействие», определяются задачи координационной деятельности правоохранительных органов, а также анализируются нормативные акты, регулирующие указанное направление деятельности, предлагается и обосновывается позиция о принятии единого законодательного акта.

Ключевые слова: взаимодействие правоохранительных органов, деятельность по борьбе с преступностью, прокуратура, координационная деятельность органов прокуратуры, правоохранительные органы, правовое регулирование.

ON LEGAL REGULATION OF COORDINATING ACTIVITIES OF PROSECUTION BODIES

Annotation: the article defines coordination activities, distinguishes between the concepts of "coordination" and "interaction", defines the tasks of the coordination activities of law enforcement agencies, and analyzes the regulations governing this area



of activity, proposes and substantiates the position on the adoption of a single legislative act.

Key words: interaction of law enforcement agencies, anti-crime activities, prosecutor's office, coordinating activities of the prosecutor's office, law enforcement agencies, legal regulation.

Противодействие преступности, а в частности, предупреждение преступлений являются важными задачами, стоящими перед правоохранительными органами Российской Федерацией, для решения которых должным образом реализуются полномочия государственных органов. Немаловажную позицию в противодействии преступности занимают органы прокуратуры Российской Федерации.

В статье 8 Закона РФ от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) указано, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов [1]. Стоит упомянуть, что закрепление в законе указанной функции произошло только с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации"» от 17.11.1995 N 168-ФЗ.

Прокуратура в России на всех этапах своего развития выполняла в той или иной форме координирующую роль в деятельности по борьбе с преступностью. Обоснованно отмечается в литературе, что деятельность дореформенных царских органов уголовной юстиции нуждалась в согласованности и скоординированности. Из всех существующих на тот момент государственных органов прокуратура наиболее подходила для выполнения этих функций, поэтому пыталась их на практике осуществлять без соответствующих указаний в законе [2, с. 83]. В период становления нового Российского государства



прокуратура была отстранена от координационной деятельности. Развернувшаяся дискуссия о статусе органов прокуратуры, политическое противостояние обусловили отсутствие в Законе о прокуратуре координационной функции. Объективная реальность криминогенной ситуации требовала взаимодействия органов прокуратуры с правоохранительными органами, руководства и направления их деятельности в различных сферах по борьбе с преступностью. Отсутствие законодательного закрепления координационного направления деятельности прокуратуры не снижало ее актуальности и необходимости, в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ упоминалась необходимость взаимодействия прокуратуры с правоохранительными органами. Сложившаяся ситуация обусловила издание Президентом РФ Указа от 20 октября 1993 года № 1685 «О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации», в котором на прокуратуру была возложена координационная деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Координационная деятельность – это согласованная деятельность правоохранительных органов, которая направлена на обсуждение, разработку, а также осуществление в рамках компетенции каждого органа совместных мероприятий в целях своевременного выявления, пресечения, предупреждения, раскрытия преступления, устранения причин и условий, способствующих их совершению [3, с. 168]. Сущность координации состоит во взаимной согласованности, а также упорядоченности деятельности различных органов для достижения общей цели.

Необходимо разграничивать понятие «координация» и термин «взаимодействие». Стоит уяснить, что понятия «координация» и «взаимодействие» взаимосвязаны, однако не являются тождественными. Любая координация основана на взаимодействии субъектов, так как она не возможна без взаимных связей, отношений между субъектами, но не каждое взаимодействие является координацией. Понятие «взаимодействие» по



отношению к «координации» является более широким термином. Координация носит упорядоченный, согласованный, регламентированный характер, имеет свои принципы и условия осуществления. Можно выделить условия осуществления взаимодействия, под которыми понимаются обстоятельства и правила, позволяющие наиболее эффективно решать стоящие перед субъектами задачи. К таким условиям относятся четкое определение правового статуса, взаимная ответственность субъектов, последовательное разделение функций. Целями взаимодействия является повышение результативности и эффективности согласованной деятельности участников. Цели взаимодействия можно подразделить на главные (повышение эффективности деятельности прокуратуры), функциональные (объединение усилий различных подразделений и органов для оперативного выявления нарушений закона, обстоятельств способствующих совершению преступлений), а также вспомогательные (своевременное и быстрое получение информации о готовящихся преступлениях). Важным условием является наличие участника, осуществляющего полномочия по ее организации [4, с. 92]. Соответственно прокуратура является тем органом, который имеет соответствующие полномочия по организации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Задачи координационной деятельности являются конкретными по содержанию и рассчитаны на определенный период, к ним стоит отнести соблюдение законности при осуществлении координационной деятельности; выработку единообразного подхода к применению нормативных правовых актов, регулирующих сферу борьбы с преступностью формирование стабильной правоприменительной практики; анализ состояния преступности и ее динамики; прогнозирование тенденций развития преступной деятельности. Капинус О.С. также к задачам относит объединение согласованных усилий в работе правоохранительных органов по борьбе с преступностью; разработку и осуществление согласованных действий по своевременному выявлению,



пресечению, раскрытию и предупреждению преступлений; принятие необходимых мер по устранению причин и условий способствующих совершению преступлений; устранение параллелизма и дублирования в деятельности правоохранительных органов [5, с. 248]. Основной задачей правоохранительных органов при осуществлении координационной деятельности является укрепление законности и правопорядка.

Координационная деятельность прокуратуры имеет широкую правовую базу. Наиболее подробно регулируется координация в Положении о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденном Указом Президента РФ от 18.04.1996 N 567 [6]. В нем обозначены цели координационной деятельности, не закрытый перечень участников координационной деятельности, принципы ее осуществления, регламентируются полномочия участников координационной деятельности, в частности, подробно регулируется деятельность координационного совещания, а также формы взаимодействия с судами и органами юстиции.

Говоря о нормативном регулировании, нельзя не упомянуть законы, устанавливающие правовой статус субъектов координационной деятельности, к их числу, например, можно отнести Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12.08.1995 N 144-ФЗ, Федеральный закон "О федеральной службе безопасности" от 03.04.1995 N 40-ФЗ, Федеральный закон "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ и другие.

В правовом регулировании указанной сферы действия правоохранительных органов существенное значение имеют акты, регулирующие борьбу с терроризмом, экстремизмом, коррупцией, незаконным оборотом наркотиков и иными группами преступлений, поэтому применяется соответствующее законодательство, а именно, Федеральный закон "О противодействии коррупции" от 25.12.2008 N 273-ФЗ, Федеральный закон "О противодействии терроризму" от 06.03.2006 N 35-ФЗ, Федеральный закон "О



наркотических средствах и психотропных веществах" от 08.01.1998 N 3-ФЗ и другие нормативные акты.

Особое место занимают приказы и указания Генерального прокурора, имеющие организационный характер, например, приказ Генерального РФ от 16.01.2012 N 7 "Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности" регулирует вопросы координации деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, обозначает вопросы, рассматриваемые на координационных совещаниях, называет способы повышения эффективности координационной работы, обращает внимание на другие формы координационной деятельности [7]. Совместные приказы и указания руководителей правоохранительных органов можно выделить в отдельную категорию источников правового регулирования координационной деятельности, они являются примером их взаимодействия.

Обобщая, необходимо сказать, что правовая база координационной деятельности правоохранительной деятельности является достаточно обширной и, конечно, не ограничивается выше названными нормативными актами. Такой объем нормативного регулирования указанной деятельности обусловлен широким кругом субъектов, участвующих в координации, а также большим перечнем сфер, в которых осуществляется преступная деятельность и, на борьбу с которой направлена деятельность правоохранительных органов. Однако стоит отметить недостаточное регулирование на законодательном уровне направлений и форм координации, названных в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, где наиболее подробно описана такая форма, как координационные совещания. Другие формы координации также активно используются правоохранительными органами, например, совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, реализация целевых мероприятий для выявления и



пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению, издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов и иные. Капинус О. С. и Жубрин Р. В. поддерживают позицию того, что регламентация форм координации деятельности правоохранительных органов в подзаконном нормативном акте является недостаточной для эффективного осуществления этой деятельности и достижения необходимого уровня правопорядка, борьбы с преступностью [8, с. 7].

Также актуальным является вопрос законодательного регулирования координационной функции отдельных правоохранительных органов в статусных законах. Отсутствие регулирования указанной функции в законах, определяющих правовой статус правоохранительных органов позволяет выдвигать предположение о том, что участие в координационной деятельности для них не является обязательным, что понижает ответственность руководителей правоохранительных органов за осуществление координационных мероприятий, согласованной деятельности с другими субъектами координации. Для оценки эффективности координационной деятельности каждого правоохранительного органа и последующего оценивания результатов совместной деятельности субъектов необходимо разработать и утвердить соответствующие рекомендации Координационным совещанием руководителей правоохранительных органов.

В связи с вышеизложенным, с целью систематизации, а также упорядочения и подробной регламентацией осуществления форм координационной деятельности правоохранительных органов, внесения ясности в некоторые аспекты важного для борьбы с преступными деяниями направления деятельности правоохранительных органов предлагается закрепить координационную деятельность в законодательном акте. Нынешняя ее регламентация в подзаконном акте и иных нормативных актах представляется недостаточной. В законе о координационной деятельности правоохранительных органов необходимо закрепить понятия «координация» и «взаимодействие»,



указать цели и задачи этой деятельности, принципы ее осуществления, конкретный перечень участников по причине отсутствия единого понимания термина «правоохранительные органы», их права и обязанности, ответственность за невыполнение координационных решений, способы фиксации результатов координационной деятельности, параметры их оценки, перечень направлений и форм координации с указанием особенностей их реализации при отсутствии их регламентации организационно-распорядительными актами Генерального прокурора РФ, также необходимо указать особенности реализации координации на уровне субъектов РФ.

Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью представляет собой целенаправленное обоснованное упорядочение работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью, имеет длинную и сложную историю, является важным направлением деятельности по борьбе с преступлениями. Наличие обширной информации о состоянии законности, уязвимых сферах появления преступности, борьбе с преступными проявлениями, правовых позициях судебных органов по конкретным делам обусловили наличие координационных полномочий у прокуратуры. Уже активно работающее названное направление деятельности для повышения эффективности реализации поставленных задач требует более детального правового регулирования отдельных своих аспектов в едином законодательном акте.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 29.12.2022) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2023) // "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472.

2. Координационная деятельность российской прокуратуры: тенденции и закономерности. Монография / Зинуров Р.Н.; Отв. ред.: Рябцев В.П. - Уфа: Гилем, 2002. 251 с.



3. Бобров, В. К. Прокурорский надзор : учебник и практикум для вузов / В. К. Бобров. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 224 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-15663-8. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/510870> (дата обращения: 07.07.2023).

4. Ергашев, Е. Р. Организация работы в прокуратуре (первичного территориального звена прокурорской системы) : учебное пособие для вузов / Е. Р. Ергашев. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 143 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-15361-3. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/520427> (дата обращения: 07.07.2023).

5. Прокурорский надзор. Особенная и Специальная части : учебник для вузов / О. С. Капинус [и др.] ; под общей редакцией О. С. Капинус ; под научной редакцией А. Ю. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. — 462 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-15984-4. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/530378> (дата обращения: 07.07.2023).

6. Указ Президента РФ от 18.04.1996 N 567 (ред. от 31.12.2019) "О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью" (вместе с "Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью") // "Собрание законодательства РФ", 22.04.1996, N 17, ст. 1958.

7. Приказ Генерального прокурора России от 16.01.2012 N 7 (ред. от 25.11.2022) "Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности" // "Законность", N 3, 2012.

8. Капинус О. С., Жубрин Р. В. Реализация правоохранительной функции Российского государства в деятельности государственных органов // Вестник Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 1(39). С. 4-10.