

4. Собрание кодексов РСФСР. М.: Юрид. изд-во Народного комиссариата юстиции РСФСР, 1925. С. 231–244.
5. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.
6. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 10. Ст. 457.
7. Живая планета–2012: доклад. URL: <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/584> (дата обращения: 30.03.2016).

## **О СООТНОШЕНИИ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**В.Б. Гольцов, доктор юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Раскрываются проблемы взаимодействия и сотрудничества среди структур правоохранительных органов, указываются подходы по выработке единой классификации, способной упорядочить существующие связи по взаимодействию и сотрудничеству среди структурных подразделений правоохранительных органов.

*Ключевые слова:* правоохранительные органы, борьба с преступностью, взаимодействие и сотрудничество, международное сотрудничество, полиция, общественные объединения, профессиональная деятельность

## **ON THE RELATION BETWEEN THE NORMS OF LAW THAT DETERMINE THE INTERACTION AND COOPERATION OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN ENSURING NATIONAL SECURITY**

V.B. Goltsov. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article to reveal the problems of interaction and cooperation among law enforcement agencies, to include the approaches to develop a uniform classification is able to streamline existing relationships on interaction and cooperation among the structural units of law enforcement agencies.

*Keywords:* law enforcement, fight against crime, interaction and cooperation, international cooperation, police, public associations, professional activity

Проблемы соотношения и развития норм законодательства, определяющих деятельность правоохранительных органов в частноправовом и публично-правовом русле, являются для современного правового государства одними из важнейших насущных проблем. Ведь от того в каком русле будет развиваться такое законодательство, зависит не только его эффективность, как средство воздействия на общественные отношения, но и функциональность всех систем правоохранительных органов России, слаженность и согласованность в действиях различных структур, граждан и организаций, выполняющих задачи, стоящие перед правоохранительными органами.

Развитие рыночных условий в нашей стране доказали, что превалирование публичных интересов в обществе, без учета частных недопустимо. Однако и обращение лишь к частным интересам, без надлежащего регулирования и вмешательства норм публичного права, может способствовать нежелательному правовому результату в обществе, пониманию вседозволенности и искажению правового поведения среди различных субъектов, в том

числе и среди правоохранительных органов. Неправильно развивающиеся публично правовые и частнопровые слагаемые в системе законодательства правоохранительных органов, неизбежно приведут к конфликту интересов в обществе и неправильному его развитию, к неэффективному взаимодействию и сотрудничеству субъектов правоохранительной деятельности.

Об эффективном взаимодействии и сотрудничестве между структурами правоохранительных органов по различным направлениям их деятельности, говорится сегодня достаточно часто. Тем не менее сама эффективность такого взаимодействия и сотрудничества, остается достаточно низкой, о чем свидетельствуют различные научные и методические работы в данном направлении, обзоры, материалы прессы и директивные указания, принимаемые в структурах правоохранительных органов и органов власти различных уровней [1–3].

Соответствующее положение дел может быть объяснено следующим:

Во-первых, тем, что перспективные направления взаимодействия и сотрудничества, провозглашаемые в различных законодательных и иных источниках, иногда отражают всего лишь общие направления деятельности правоохранительных органов, не раскрывая достаточно подробно конкретных форм, при помощи которых может осуществляться взаимодействие и сотрудничество между структурами. Например, ч. 2 ст. 10. Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ФЗ РФ № 3-ФЗ) определяет, что полиция в Российской Федерации, при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В ч. 3 и 4 ст. 10 ФЗ РФ № 3-ФЗ, указано на содействие полиции и иных органов, которые обязаны оказывать такое содействие друг другу, однако в какой форме будет осуществляться конкретное содействие не раскрывается.

Во-вторых, определяемое взаимодействие и сотрудничество правоохранительных органов, как между собой, так и с иными организациями, всего лишь ориентировано на традиционно развитые (устоявшиеся) публично-правовые (координационные) формы взаимодействия и сотрудничества. Примером таких форм являются координационные совещания, приказы, распоряжения, утверждаемые положения и т.п. На основе таких форм, устанавливаются жесткие неизменяемые рамки взаимодействия и сотрудничества для сторон.

В данном случае, отдельные авторы видят улучшение взаимодействия и сотрудничества в правоохранительной системе, именно в развитии административно-правовых и координационных форм, например, в усилении координационных связей, в освещении и проработке ведомственных приказов и инструкций по взаимодействию служб и подразделений органов внутренних дел (ОВД) [4]. Либо, в развитии практики координационных совещаний и заседаний с приглашением заинтересованных лиц, на которых бы обсуждались конкретные вопросы согласования деятельности компетентных органов и их взаимодействия в той или иной сфере [5].

Соответствующие развитые публично-правовые формы, предлагаемые авторами, имеют положительную направленность для ОВД дел, но к сожалению, не всегда ведут к достижению того результата на который они рассчитывали, так как:

– не всегда учитывают реальность перемен, происходящих в экономической и политической жизни нашей страны, где курс связан с рыночной экономикой Российской Федерации, ее социальной направленностью и соответствующим обновлением нормативно-законодательной базы в условиях сложившихся перемен в обществе;

– конкретные интересы и инициативность взаимодействующих сторон, которые должны развиваться, оказываются на практике скованными, неудобной (требующей соответствующего согласования и утверждения) процедурой принятия нормативного акта, положения, приказа, другой административно-правовой формы.

Обращение лишь к традиционным публично-правовым формам взаимодействия

и сотрудничества в правоохранительной системе, не всегда приводит к эффективным результатам, а наоборот, может вести к пассивности, а иногда и к фиктивности выстраиваемых взаимоотношений между сторонами вовсе не ведущих к достижению единой их цели.

Отсюда естественным, выглядит то, что вопросы взаимодействия, которые возникают между подразделениями правоохранительных служб между собой и с различными организациями, решаемые при помощи публично-правовых мер, на основе которых, устанавливаются жесткие не изменяемые формы рамок взаимодействия и сотрудничества для сторон, оказываются не всегда эффективными.

Необходимость упорядочения связей по взаимодействию и сотрудничеству в системе правоохранительных органов с гражданами и юридическими лицами различной направленности (коммерческими и некоммерческими организациями) по направлениям, обозначенным таким органам федеральным законодательством (например, в борьбе с преступностью), должно строиться на сбалансированности как частных, так и публичных интересов.

Такая потребность вызвана современными условиями нашего общества и построением эффективной правовой системы. В сегодняшних условиях выстраивание целенаправленной профессиональной работы всех подразделений правоохранительных органов в борьбе с преступностью становится невозможным без четкого, многофункционального взаимодействия и сотрудничества [6] с различными субъектами и по различным направлениям деятельности. По своей сути, ради эффективности соответствующего направления произошло реформирование структуры МВД России. Исходя из этого, современные условия надлежащего развития российской правоохранительной системы сегодня невозможно даже представить без четкого и эффективного взаимодействия и сотрудничества по всем направлениям государственных, общественных органов и организаций, противодействующих преступным проявлениям.

Так, например, необходимо отметить, что налаживание рабочих партнерских отношений, на самых разных уровнях, стало для МВД России одним из важнейших направлений деятельности [7].

Обобщая всю работу правоохранительных органов в области взаимодействия и сотрудничества с различными субъектами, можно отметить, что она складывается сегодня достаточно плодотворно и осуществляется не только в публично-правовом русле, но и в иных формах. Например, заседания с приглашением заинтересованных лиц, координационные совещания, конференции, видео мосты и онлайн конференции, встречи на различных уровнях и т.п.

Отсюда всю такую работу можно классифицировать и условно разделить по трем основным направлениям: по совокупности развития, по устанавливаемым связям, по волеизъявлению участников.

По совокупности развития взаимодействие и сотрудничество может быть поделено на две группы: а) внешнее, б) внутреннее.

Внешнее, в своей основе ориентировано на международное сотрудничество. Внутреннее направлено в основном на решение внутриведомственных вопросов органов и организаций правоохранительной системы и может быть разделено на:

- внутриведомственное (например, сотрудничество среди подразделений системы МВД России);
- межведомственное (например, взаимодействие МВД России с федеральной службой безопасности (ФСБ) России по вопросам борьбы с террористическими актами);
- вневедомственное, которое направлено на установление связей (контактов) с гражданами и организациями (например, взаимодействие управлений и отделов полиции с частными охранными предприятиями в вопросах профилактики преступности).

По устанавливаемым связям взаимодействие и сотрудничество может быть поделено на три группы: а) договорное (может развиваться на основе заключаемых договоров

по взаимодействию и сотрудничеству, на основе государственно-частного партнерства [8]); б) координационное (где заключение договора не требуется); в) нормативное (определено непосредственными основополагающими законами для того или иного правоохранительного органа).

В свою очередь, договорное взаимодействие и сотрудничество, может развиваться в различных направлениях и может быть установлено как на международном уровне, так и с гражданами, организациями различной направленности и подведомственности.

Координационное [9] взаимодействие и сотрудничество, может развиваться в форме совещаний, конференций, круглых столов и т.п. Их отличает, в основном то, что в них выбирается некий координирующий орган, который может быть как единоначальный (руководитель, начальник и т.п.), так и коллегиальный (президиум, совет и т.п.). Соответствующий координирующий орган руководит деятельностью совещания, конференции и т.п., в соответствии с выработанной заранее программой или регламентом, и принимает по итогам мероприятия свое решение.

Нормативное взаимодействие и сотрудничество устанавливается законом или иным нормативно-правовым актом.

Так, например, общественные объединения, участвующие в работе по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в органах и учреждениях федеральной службы исполнения наказаний, в соответствии с ч. 3 ст. 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации обязаны оказывать содействие органам, исполняющим уголовные наказания. В соответствии с ч. 2 ст. 15. Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ФЗ № 144-ФЗ), органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, вправе устанавливать на безвозмездной либо возмездной основе отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность. В гл. 4 ФЗ № 144-ФЗ урегулированы вопросы содействия граждан (находящимися на территории Российской Федерации) органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

По волеизъявлению участников, взаимодействие и сотрудничество может быть поделено на три группы: а) публично-правовое; б) частноправовое; в) смешанное.

Публично-правовое взаимодействие и сотрудничество, осуществляется на основе полномочий предоставленных правоохранительному органу законом, и может складываться по инициативе одной из сторон, наделенной властными правами и обязанностями по отношению к другим участникам правоотношения. Согласие другой стороны при вступлении в соответствующие отношения, как правило, не требуется. Примеры такого взаимодействия и сотрудничества уже рассматривались ранее (приказы, распоряжения, утверждаемые положения и т.п.).

Соответствующие формы, как правило, разрабатываются заинтересованным органом, с утверждением в дальнейшем тех положений, которые в них прописаны. Публично-правовое взаимодействие и сотрудничество может осуществляться как между правоохранительными органами, так и с иными организациями, и ориентировано на традиционные устоявшиеся административно-правовые (координационные) связи по взаимодействию и сотрудничеству. Отсюда вполне естественным выглядит то, что такое взаимодействие и сотрудничество может именоваться административно-правовым или координационным (например, Главное управление на транспорте МВД России провело координационное совещание) [10].

Частноправовое взаимодействие и сотрудничество может складываться как по инициативе одной из сторон, так и на обоюдной основе, отличается такое взаимодействие и сотрудничество от публично-правовой формы тем, что стороны свободны в выборе своих действий, по принятию решений, к которым они стремятся. Как правило, такое взаимодействие и сотрудничество может складываться между сторонами, занимающими равное властное положение (например, между ведомствами МВД и ФСБ), где приказывать

одна сторона другой по своей сути не может, так как стороны не состоят в иерархической подчиненности между собой. Примером проявления такой формы может служить заключение договора, проведение конференции, круглого стола, между сторонами и т.п.

Смешанное взаимодействие и сотрудничество складывается из сочетания двух предыдущих групп и может включать в себя как публично-правовые (по вертикали), так и частноправовые (по горизонтали) связи. Координационные совещания, проводимые в различных ведомствах правоохранительных органов, могут являться именно такой формой взаимодействия и сотрудничества.

Помимо собственных свободно высказанных мнений участниками совещания по обсуждаемым проблемам, где субъекты не связаны иерархически, действует координирующий орган, на основе предоставленных ему властных полномочий. Полномочия могут быть предоставлены такому координирующему органу либо специальным законодательством (например, МВД России в лице министра внутренних дел Российской Федерации осуществляет свои властные (координирующие) полномочия в отношении подведомственных ему органов на основании Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248) [11], либо в соответствии с выборами такого органа (коллегиального (например, президиум), либо единоначального (например, председательствующего), где он наделяется административными полномочиями с принятием властных решений.

Так, например, в Волгоградской академии МВД России прошел межведомственный семинар-совещание руководителей подразделений собственной безопасности территориальных органов МВД России, ФСБ России и Следственного комитета Российской Федерации, дислоцированных в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах. На семинаре-совещании выборному коллегиальному органу было поручено принять решение о проработке механизма оперативного обслуживания сводных отрядов полиции, задействованных для охраны общественного порядка в период проведения Олимпийских игр в 2014 г. в г. Сочи. По итогам семинара-совещания выработать решения в области межведомственного взаимодействия в сфере укрепления законности и противодействия коррупции в системе правоохранительных органов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов. Несмотря на выборный орган, с предоставленными ему властными полномочиями, каждый из приглашенных при этом имел возможность выступить и высказать свое собственное мнение по обсуждаемым проблемам в частноправовой форме [12].

Как уже отмечалось, особенностью смешанной формы взаимодействия и сотрудничества, является то, что в ней одновременно могут наблюдаться как иерархические связи, выстраиваемые вертикально, так и равноправные, складывающиеся горизонтально, которые основаны на свободной воле субъектов взаимодействия.

Важно отметить, что взаимодействие и сотрудничество в ранее приведенных направлениях правоохранительных органов (по совокупности развития, по устанавливаемым связям и по волеизъявлению участников), возможно только в рамках целей и задач, установленных таким органам федеральными законами, в соответствии с которыми они осуществляют свою непосредственную деятельность и отступление от таких целей и задач недопустимо.

Несмотря на приведенную классификацию различных форм взаимодействия и сотрудничества правоохранительных органов России и актуальность соответствующей тематики, сама эффективность взаимодействия и сотрудничества между структурами правоохранительных органов, остается достаточно низкой. Об этом свидетельствуют различные научные и методические работы в данном направлении, обзоры, материалы прессы и директивные указания, принимаемые в структурах правоохранительных органов и органов власти различных уровней [2–4].

Соответствующее положение дел может быть объяснено следующим:

Во-первых, тем, что перспективные направления взаимодействия и сотрудничества, провозглашаемые в различных законодательных и иных источниках, иногда отражают всего лишь общие направления деятельности правоохранительных органов, не раскрывая достаточно подробно конкретных форм, при помощи которых может осуществляться взаимодействие и сотрудничество между структурами. Например, ч. 2 ст. 10. ФЗ РФ № 3-ФЗ определяет, что полиция в Российской Федерации, при выполнении возложенных на нее обязанностей, может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В ч. 3 и 4 ст. 10 ФЗ РФ № 3-ФЗ указано на содействие полиции и иных органов, которые обязаны оказывать содействие друг другу, однако в какой форме будет осуществляться конкретное содействие не раскрывается.

Во-вторых, определяемое взаимодействие и сотрудничество правоохранительных органов как между собой, так и с иными организациями, всего лишь ориентировано на традиционные устоявшиеся публично-правовые (координационные) формы взаимодействия и сотрудничества. Соответствующие формы, как уже говорилось, устанавливают жесткие неизменяемые рамки взаимодействия и сотрудничества для сторон и не позволяют быстро ликвидировать возникающие при этом пробелы в правах и обязанностях сторон, учитывая конкретные ситуации.

В данном случае, отдельные авторы видят улучшение взаимодействия и сотрудничества в правоохранительной системе, в развитии устоявшихся традиционных публично-правовых форм, например, в усилении координационных связей, в освещении и проработке ведомственных приказов и инструкций по взаимодействию служб и подразделений ОВД [4]. Либо, в развитии практики координационных совещаний и заседаний с приглашением заинтересованных лиц, на которых бы обсуждались конкретные вопросы согласования деятельности компетентных органов и их взаимодействия в той или иной сфере [5]. Соответствующие формы, предлагаемые авторами, имеют положительную направленность для ОВД, но к сожалению, не всегда ведут к достижению того результата, на который они рассчитывали, так как:

Во-первых, не всегда учитывают реальность перемен, происходящих в экономической и политической жизни нашей страны, где курс связан с рыночной экономикой Российской Федерации, ее социальной направленностью и соответствующем обновлением нормативно-законодательной базы в условиях сложившихся перемен в обществе;

Во-вторых, конкретные интересы и инициативность взаимодействующих сторон, которые должны развиваться, оказываются на практике скованными, неудобной (требующей соответствующего согласования и утверждения) процедурой принятия нормативного акта, положения, приказа, другой публично-правовой формы.

Обращение лишь к традиционным административным связям взаимодействия и сотрудничества в правоохранительной системе, не всегда приводит к эффективным результатам, а наоборот, может вести к пассивности, а иногда и к фиктивности выстраиваемых взаимоотношений между сторонами вовсе не ведущих к достижению единой их цели.

Отсюда естественным, выглядит то, что вопросы взаимодействия, которые возникают между подразделениями правоохранительных служб между собой и с различными организациями, решаемые при помощи административно-правовых мер, на основе которых и устанавливаются соответствующие связи, оказываются не всегда эффективными.

Следует подчеркнуть, что взаимодействие правоохранительных органов (особенно таких как МВД России, ФСБ России, Минобороны России, МЧС России и т.п.), в период проведения реформ нацелено на эффективность решения задач, которые определены законом перед правоохранительными органами. Однако само взаимодействие правоохранительных органов при различных ситуациях (например, чрезвычайных) и по различным иным направлениям их деятельности все же определено не на уровне законов, а на уровне подзаконных актов, призванных регулировать возникающие взаимоотношения субъектов.

На основании вышеизложенного, в законодательстве, регламентирующем основные направления деятельности различных организаций и структур правоохранительной системы, необходимо установить четкую классификацию различных форм взаимодействия и сотрудничества, действующую в правоохранительных органах.

Последующие установленные нормы законодательства определяющую классификацию форм взаимодействия и сотрудничества в правоохранительных органах, позволят им действовать не только в рамках утвердившихся публично-правовых взаимосвязях, но и развивать иные формы взаимодействия и сотрудничества, детально проработать множество конкретных вопросов, стоящих перед правоохранительными органами, учитывая и отражая при этом непосредственные интересы сторон.

### **Литература**

1. Гольцов В.Б. Об иерархии организационно-правовых связей по взаимодействию и сотрудничеству в системе правоохранительных органов // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 110–114.
2. Шашков А.А. Взаимодействие правоохранительных и иных органов при противодействии криминальному рейдерству: автореф. канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.
3. Отчет о деятельности Управления по взаимодействию с правоохранительными органами Республики Хакасия в 2010 г. URL: <http://www.r-19.ru/mainpage.html> (дата обращения: 20.04.2016).
4. Беженцев А.А. Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. М., 2011.
5. Максуров А.А. Формы координационного взаимодействия правоохранительных органов в области борьбы с преступностью: науч.-метод. пособие. Ярославль, 2004.
6. Ефремова Т.Ф. Толковый словарь русского языка. М., 2009. С. 233.
7. Никитин Д. Мосты сотрудничества // Полиция России. 2013. № 7. С. 6.
8. Википедия – свободная энциклопедия. URL: <http://www.Wikipedia.org>. (дата обращения: 20.04.2016).
9. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. М., 2013.
10. Официальный сайт МВД России. URL: <http://mvd.ru/news/item/154914> (дата обращения: 20.04.2016).
11. Положение о Министерстве внутренних дел Рос. Федерации (утв. Указом Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248). URL: <http://07.mvd.ru/mvd/pol> (дата обращения: 20.04.2016).
12. В целях межведомственного взаимодействия // Профессионал. 2013. № 4. С. 4–5.

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС МИНИСТЕРСТВА ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Е.Ю. Одинокова, кандидат педагогических наук;**

**Н.И. Глинская.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Представлен анализ правового статуса МЧС России в контексте административного, функционального и социального подходов. Раскрываются элементы правового статуса в соотношении с компетенцией МЧС России. Определяется значимость правового статуса государственного органа в системе органов исполнительной власти.