
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 34.07

С. 21—26

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ВНЕШНЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПРОБЛЕМА ЕГО ФОРМИРОВАНИЯ

Новичкова Е. Е.

Восточно-Сибирский институт

Министерства внутренних дел Российской Федерации

E-mail: qwerpoi07@rambler.ru

В статье рассматриваются основные положения организации взаимодействия органов внутренних дел с иными правоохранительными органами, правовое регулирование организации и функционирования полиции при решении общих вопросов правоохранительной направленности, проблемы, возникающие при решении управленческих задач и возможные пути их решения. Акцент сделан на особенности взаимодействия полиции с подразделениями Росгвардии РФ по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Ключевые слова: взаимодействие, управление органами внутренних дел, Росгвардия РФ, организационный механизм.

ORGANIZATIONAL MECHANISM OF EXTERNAL INTERACTION OF BODIES OF INTERNAL AFFAIRS AND THE PROBLEM OF ITS FORMATION

Novichkova E. E.

East-Siberian Institute

of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

E-mail: qwerpoi07@rambler.ru

The article discusses the main provisions of the organization of interaction between internal affairs agencies and other law enforcement agencies, the legal regulation of the organization and functioning of the police in solving general issues of law enforcement orientation, the problems that arise when solving managerial problems and possible solutions. The emphasis is placed on the peculiarities of the police's interaction with the units of the Russian Guard of the Russian Federation on the protection of public order and ensuring public safety.

Keywords: interaction, management of internal affairs bodies, Russian Guard of the Russian Federation, organizational mechanism.

Введение

Вопросам взаимодействия органов внутренних дел с иными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями уделяется огромное внимание на всех управленческих уровнях. Проблемы и особенности

организации и практической реализации взаимодействия и сотрудничества между заинтересованными сторонами обсуждаются в научных работах авторов, исследующих аспекты внешней и внутренней сфер управленческой деятельности органов внутренних дел (полиции).

Постановка проблемы

Что же понимается под организацией взаимодействия как одной из наиболее важных функций управленческой деятельности, и из каких элементов состоит организационный механизм внешнего взаимодействия применительно к органам внутренних дел?

Ю. В. Доценко под организацией взаимодействия предлагает понимать «деятельность, направленную на приздание согласованности и упорядоченности взаимоотношениям... выражющихся в выработке целей и задач, форм, методов, процедур, регламентов взаимодействия, а также ресурсного обеспечения такого рода взаимодействия» [3].

По мнению А. П. Головко, «...сам механизм взаимодействия включает в себя организацию взаимодействия; реализацию взаимодействия; дальнейшее управление и регулирование процесса взаимодействия» [1].

Автор Р. А. Кардашов считает, что «организационный механизм органа внутренних дел представляет собой имманентно присущий любой социальной системе атрибут, выступающий в качестве средства обеспечения совместного труда работников и представляющий собой совокупность норм, правил, договоренностей, ориентированных на обеспечение целостности системы, ее единства и упорядоченности. Организационный механизм, таким образом, отражает универсальную технологию распределения функций, обязанностей, прав и ответственности, направленную на интеграцию деятельности отдельных субъектов для решения общих задач» [5].

Взаимодействие участников любой сферы деятельности выражается в конкретных формах.

Формы внешнего взаимодействия полиции условно делят на две группы: организационные и функциональные.

Организационные формы включают:

- деятельность по разработке и закреплению правовых основ взаимодействия;
- создание соответствующих координационных и совещательных органов (штабы, советы, комиссии и т. д.);
- разработку и принятие комплексных программ по борьбе с различными проявлениями преступности либо по иным направлениям правоохранительной деятельности;
- утверждение совместных планов по проведению конкретных мероприятий, иное совместное планирование проводимых мероприятий;
- согласование принимаемых решений субъектами управленческой деятельности.

К функциональным формам можно отнести:

- непосредственное проведение совместных мероприятий и операций, в том числе учений и тренировок;
- совместное оказание помощи подчиненным органам, а также обучение кадров;
- изучение передового опыта работы и его распространение;
- взаимный обмен информацией;
- совместное информационно-аналитическое обеспечение деятельности (формирование баз данных, изучение состояния правопорядка на обслуживаемой территории).

Одна из форм внешнего взаимодействия организационного характера, являющаяся платформой для всей дальнейшей согласованной служебной деятельности и заслуживающая особого внимания — деятельность по разработке и закреплению правовых основ взаимодействия

Организация внешнего взаимодействия в части установления правовых основ заключается в подготовке и принятии управленческих решений, регулирующих процессы совместных действий ведомств, органов и организаций. Основной формой выражения таких решений при организации взаимодействия правоохранительных органов являются приказы. Обращаем внимание на порядок подготовки организационно-распорядительной документации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477¹, а в МВД России — Приказом от 20.06.2012 № 615²; порядок же организации и осуществления ведомственного нормотворчества утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009³, а в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации — приказом МВД России от № 484⁴.

При реализации данного направления управленческой деятельности возникают проблемы процедурного характера. А именно — достаточно длительный по времени

¹ Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти : постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477.

² Об утверждении инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 20.06.2012 № 615.

³ Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1908 г. № 1009.

⁴ Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России : приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 04.07.2018).

процесс подготовки и принятия совместных актов управления формирует пробелы в правовом регулировании, что значительно снижает эффективность правоохранительной деятельности. В качестве примера можно привести относительно недавние изменения в структуре органов исполнительной власти — создание Росгвардии и, как следствие — изменение структуры и передачи части функций полиции ОВД подразделениям Росгвардии. Одной из проблем, с которой столкнулись сотрудники — осуществление проверок условий хранения оружия у граждан. До 2016 года эта функция была возложена на участковых уполномоченных полиции. После возникновения новой структуры образовалась неопределенность: с одной стороны, требования к участковым, предусмотренные Приказом МВД № 1166, касающиеся обязанности осуществлять проверки собственников огнестрельного оружия, с другой стороны — переход подразделений по лицензионно-разрешительной работе (ЛРР) в иное ведомство и изменение линейного подчинения. Была попытка передать все функции по проверке условий хранения в ЛРР Росгвардии, но проблема реализации функции по проверкам условий хранения огнестрельного оружия возникла в сельской местности и удаленных районах, где дислокация данных подразделений не предусмотрена. Итогом стал совместный приказ Росгвардии и МВД о порядке проведения проверок Приказ МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. № 652/360¹, опубликованный 14 декабря 2017 года, то есть в течение года данный вопрос не был урегулирован².

Другой проблемой, возникшей при разграничении функций между ведомствами, стало выполнение задач охраны общественного порядка в рамках Плана единой дислокации территориальных органов и участия подразделений вневедомственной охраны. В настоящее время, учитывая положения Концепции развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 гг. и далее до 2025 г.,

¹ О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан : приказ МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. № 652/360.

² Совместный приказ МВД и Росгвардии по контролю за обеспечением условий хранения гражданского, служебного, боевого и наградного оружия граждан // «ГардИнфо». URL: <http://guardinfo.online/2018/01/16/>.

подразделения вневедомственной охраны предназначены для охраны собственности. Участие же (в рамках полномочий) в обеспечении охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности осуществляется только в границах постов и на маршрутах патрулирования, а значит, не является основной задачей подразделения.

Учитывая, что Росгвардия РФ является одним из субъектов охраны правопорядка, и участие в охране общественного порядка выступает одной из задач Росгвардии РФ, при этом указано, что данное участие должно осуществляться «совместно с органами внутренних дел РФ» так же, как и обеспечение общественной безопасности и режима чрезвычайного положения, для повышения эффективности деятельности по охране общественного порядка, осуществляющей различными ведомствами, требуется, прежде всего, наложенный механизм координации и взаимодействия между ними [7].

По мнению многих ученых, организация взаимодействия органов внутренних дел России и подразделений войск национальной гвардии Российской Федерации является важнейшей управленческой функцией, обеспечивающей успешное решение поставленных задач и достижение конечной цели в оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности указанных ведомств [2].

В целях организации взаимодействия двух ведомств подготовлен совместный приказ МВД России и Росгвардии от 7 октября 2016 г. № 292дсп/633дсп «О некоторых вопросах организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности».

В настоящее время подготовлен и опубликован приказ МВД России и Росгвардии РФ, регламентирующие порядок взаимодействия по вопросам в сфере оборота оружия³. Данный документ направлен на разрешение спорных вопросов, а также позволит упорядочить деятельность ведомств в указанной сфере.

Рассматривая вопросы совершенствования механизма правового обеспечения, нельзя обойти вниманием отсутствие единообразия

³ Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел по вопросам в сфере оборота оружия : приказ МВД России и Росгвардии РФ от 22.02.2019 № 54/90.

норм и их, как следствие — проблему их применения, особенно в рамках взаимодействия ведомств при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности. Выше нами уже обращалось внимание на возникшие проблемы в деятельности двух ведомств — органов внутренних дел РФ и Росгвардии РФ в части выполнения общих задач по обеспечению общественного порядка, которые были устранены путем подготовки и принятия актов управления о взаимодействии ведомств в сфере контроля за оборотом огнестрельного оружия, а также участия вневедомственной охраны в поддержании правопорядка.

Проблема применения норм, направленных на организацию деятельности двух ведомств, раскрываются именно при выполнении совместных задач по охране общественного порядка. Так, сотрудникам органов внутренних дел (полиции) и сотрудникам Федеральной службы войск национальной гвардии РФ при выполнении своих функций предоставлено право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Проводя сравнительный анализ норм, регламентирующих права на их применение и порядок применения, нами было установлено, что Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ст.23) предусмотрены запреты на применение огнестрельного оружия в отношении отдельных категорий лиц — женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, тогда как Федеральным законом от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (ст. 21) перечень лиц, в отношении которых запрещено применять огнестрельное оружие иной — женщины с видимыми признаками беременности, лица с явными признаками инвалидности, малолетние. Обращаясь к нормам закона № 3-ФЗ, очевидно, что в отношении женщин с видимыми признаками беременности и малолетних лиц запрещено применять лишь специальные средства; что касается огнестрельного оружия — законом предусмотрены иные категории граждан, указанные выше. Закон же № 226-ФЗ предусматривает одинаковый перечень категорий граждан, в отношении которых запрещено применять и специальные средства и огнестрельное оружие.

Следовательно, при осуществлении совместных мероприятий по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, выполняя однозначные задачи, и при возникновении определенной

ситуации, требующей применение огнестрельного оружия, действия сотрудников полиции и сотрудников войск национальной гвардии будут различные. Учитывая, что основной задачей полиции является охрана общественного порядка, а также в перечень основных задач войск национальной гвардии заложено участие в охране общественного порядка, следует полагать, что при осуществлении совместных действий возникнут значительные противоречия, которые могут иметь негативные последствия.

Подобное несоответствие норм, направленных на организацию деятельности ведомств, одной из основных функций которых является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, не единственное в анализируемых нормативных правовых актах, к рассмотренной выше правовой коллизии можно добавить и отдельные положения оснований применения огнестрельного оружия. Так, закон «О полиции» и закон «О войсках национальной гвардии РФ» предоставляет право на применение огнестрельного оружия для остановки транспортного средства путем его повреждения. Однако, если п. 1. ч. 3 ст. 23 № 3-ФЗ разрешает применять оружие «..если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан», то п. 7. ч. 1 № 226-ФЗ «...если водитель отказывается остановиться, несмотря на законные требования сотрудников полиции или военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии». Следовательно, условия для применения огнестрельного оружия сотрудниками разных ведомств, предусмотренные нормами права, различаются, что бесспорно должно создавать определенные проблемы для их применения в реальных ситуациях.

Вопросы взаимодействия непосредственно органов внутренних дел и войск национальной гвардии рассматриваются многими учеными, а именно В. И. Майоров отмечает, что «организация взаимодействие двух правоохранительных органов является важной управленческой задачей» [7, с. 49]; авторы А. А. Майдыков и А. Ф. Майдыков утверждают, что «совершенствование правового регулирования совместной деятельности органов внутренних дел (полиции) и Росгвардии по решению общих для них задач должно идти по двум основным направлениям: законотворчество и межведомственное и ведомственное правовое регулирование» [6, с. 60].

Практика управленческой деятельности показала, что успех действий при организации взаимодействия привлеченных сил во многом определяется уровнем согласованности их действий. Именно поэтому к взаимодействию предъявляются требования, которые можно рассматривать как подведение итога рассмотрения организационного механизма внешнего взаимодействия органов внутренних дел и проблем его формирования.

Пути решения проблемы

Взаимодействие должно быть:

- высокоэффективным, а значит иметь такую степень согласованности в действиях сил, при которой достигается максимальное использование их возможностей;
- тесным, обеспечивающим четкие совместные действия сил в соответствии с их возможностями и предназначением;
- непрерывным, предполагающим совместные и согласованные действия сил на всех этапах исполнения управленческих решений;
- устойчивым, обеспечивающим поддержание совместных и согласованных действий в любых условиях обстановки, в том числе в случае выхода из строя или снижения возможностей отдельных взаимодействующих звеньев;
- гибким, позволяющим поддержание согласованности в действиях сил при постановке им новых или уточнении поставленных

задач, переносе усилий с одного направления (участка, объекта) на другое, а также при резких изменениях обстановки, т. е. взаимодействие должно соответствовать и сопровождать складывающуюся обстановку.

Заключение

В заключении необходимо отметить, что эффективность совместных усилий по поддержанию правопорядка зависит прежде всего от заинтересованность должностных лиц всех органов, организаций, участвующих в выполнении общих задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Субъектам управления всех органов и организаций необходимо осознание ценности участия их в решении всеми органами государственной и муниципальной власти во взаимодействии и сотрудничестве единых задач в сфере поддержания правопорядка, определение для всех участников единой концепции правоохранительной деятельности [4].

Решая общие задачи по поддержания правопорядка, обеспечению общественной безопасности правоохранительными органами во взаимодействии с иными органами исполнительных власти, органами местного самоуправления необходимо осознавать, что, действуя в рамках закона, ими решаются общие задачи, конечной целью которого — создание правового государства и повышение уровня сознательности общества.

Список литературы

1. Головко, А. П. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории) : дис. ... канд. юрид. наук / А. П. Головко. — Ростов н/Д, 1999. — 180 с.
2. Депутат КПРФ: Нацгвардия может дублировать функции других ведомств [Электронный ресурс] // РИА Новости. — URL: <http://ria.ru/>.
3. Доценко, Ю. В. Правовое обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными советами / Ю. В. Доценко // Проблемы в российском законодательстве. — 2011. — № 6. — С. 269–270.
4. Егорова, Н. Э. К вопросу о содержании, формах и методах организации охраны общественного порядка (на материалах МВД Республики Бурятия) / Н. Э. Егорова, О. Ф. Кудинов, Е. Е. Новичкова // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. — 2015. — № 2 (73). — С. 36–43.
5. Кардашов, Р. А. Организационный механизм органа внутренних дел и проблемы его формирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Р. А. Кардашов. — М., 2007. — 205 с.
6. Майдыков А. А. Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии Российской Федерации в особых условиях / А. А. Майдыков, А. Ф. Майдыков // Труды Академии управления МВД России. — 2017. — № 1 (41). — С. 59–62.
7. Майоров, В. И. О роли Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в обеспечении общественного порядка / В. И. Майоров // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2018. — № 1. — С. 48–50.

References

1. Golovko, A. P. Vzaimodeystvie organov vnutrennikh del s drugimi subektami pravookhranitelnoy sistemy v sfere obespecheniya prav i svobod grazhdan (voprosy teorii) : dis. ... kand. yurid. nauk / A. P. Golovko. — Rostov n/D, 1999. — 180 s.
2. Deputat KPRF: Natsgvardiya mozhet dublirovat funktsii drugikh vedomstv [Elektronnyy resurs] // RIA Novosti. — URL: <http://ria.ru/>.
3. Dotsenko, Yu. V. Pravovoe obespechenie vzaimodeystviya organov vnutrennikh del s obshchestvennymi sovetami / Yu. V. Dotsenko // Probely v rossiyskom zakonodatelstve. — 2011. — № 6. — S. 269–270.
4. Yegorova, N. E. K voprosu o soderzhanii, formakh i metodakh organizatsii okhrany obshchestvennogo poryadka (na materialakh MVD Respubliki Buryatiya) / N. E. Yegorova, O. F. Kudinov, Ye. Ye. Novichkova // Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta Ministerstva vnutrennikh del Rossii. — 2015. — № 2 (73). — S. 36–43.
5. Kardashov, R. A. Organizatsionnyy mekhanizm organa vnutrennikh del i problemy ego formirovaniya : dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.11 / R. A. Kardashov. — M., 2007. — 205 s.
6. Maydykov A. A. Aktualnye voprosy organizatsii vzaimodeystviya territorialnykh organov MVD Rossii s podrazdeleniyami (organami) voysk natsionalnoy gvardii Rossiyskoy Federatsii v osobykh usloviyakh / A. A. Maydykov, A. F. Maydykov // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. — 2017. — № 1 (41). — S. 59–62.
7. Mayorov, V. I. O roli Federalnoy sluzhby voysk natsionalnoy gvardii Rossiyskoy Federatsii v obespechenii obshchestvennogo poryadka / V. I. Mayorov // Vestnik Uralskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. — 2018. — № 1. — S. 48–50.

Рецензент: д-р юрид. наук, профессор В. И. Майоров.
Дата поступления статьи в редакцию: 25.10.2019.
