

Бабин С.В.

Сибирский юридический институт
МВД России (г. Красноярск)

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ В ПАРАДИГМЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Происходящие в последние годы изменения в системе МВД России обусловлены не только возросшими требованиями общества и государства к профессионализму сотрудников органов внутренних дел, эффективности и качеству их работы. Реформирование министерства проводится в общем ключе реализуемой в стране административной реформы, принципы и параметры которой определяются в основном «кулуарно» в аппаратах Президента и Правительства Российской Федерации. В различных концепциях, последовательно утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р, цели и задачи административной реформы обозначались лишь в общих чертах. Составить объективное представление о том, на каких базовых идеях и принципах осуществляется перестройка государственного аппарата, можно, лишь анализируя конкретные шаги, решения и структурные изменения органов власти.

В основу административной реформы заложен функционально-институциональный подход, направленный на достижение основных заявленных целей: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней. Применяя в рамках обозначенного подхода программно-целевой и системный методы управления, государство выработало общую схему, так сказать, «лекало», по которому проводится адми-

нистративная реформа. Определяется актуальная область государственных или общественных интересов, предпринимаются меры по уточнению функциональной системы ее правового регулирования, выявлению субъектов, осуществляющих регулятивную деятельность, после чего производится перенастройка административно-правового механизма посредством наделения тех или иных государственных органов конкретными компетенциями, четкого их разграничения, исключения дублирующих и избыточных функций. Одновременно осуществляется глубокая проработка и (или) изменение нормативно-правового обеспечения соответствующей сферы общественных отношений, а также организационная рационализация всего государственного аппарата или его отдельных структур.

Осуществляемая таким образом трансформация функциональных систем, базирующаяся на соответствующих административно-правовых нормах, приводит к комплексному изменению институциональной составляющей государственной власти. Достижимый эффект при этом значителен, некоторые исследователи говорят о неожиданно широком развитии такой формы правового регулирования, как административно-правовой режим, который из инструмента нормативного воздействия, предназначенного для особых случаев, превратился в многофункциональный метод государственного строительства.¹ В качестве примеров можно привести появление и развитие в течение последних 10 лет государственно-правовых механизмов противодействия коррупции, обеспечения национальной безопасности, а также серьезное изменение подходов в области противодействия незаконному обороту наркотиков.

Именно такой функционально-институциональной перестройке подверглась в

последние годы система МВД России. Глобальные изменения в ее работе, начавшиеся в 2009-2010 годах с разработки, по сути, нового правоохранительного органа – полиции, привели к серьезной трансформации взглядов, ценностных установок и принципов работы всего министерства. Эта изменившаяся парадигма преобразования обусловлена текущими задачами административной реформы, среди которых в первую очередь нужно выделить задачу «упрощения системы».

Формирование этой задачи стало неизбежным следствием многолетней работы над сокращением различных бюрократических процедур и разграничением компетенций государственных органов. Стимулы, приведшие к появлению идеи упрощения структуры и работы органов власти, просты и понятны. Определенный набор однородных по своему содержанию функций государственного управления включается в полном объеме в область компетенции одного государственного органа при ликвидации прочих властных субъектов или их объединении под единым руководством. В результате выстраивается простая система контрольно-распорядительных взаимоотношений, когда устраняется межведомственная конкуренция, выработка и реализация государственной политики в определенной области осуществляется одним субъектом и совершенно ясно, с кого спрашивать за конечные результаты работы.

Возвращаясь к парадигме продолжающегося реформирования Министерства внутренних дел Российской Федерации, следует констатировать, что определяющее место в ней отводится правоохранительной функции. Функционально-институциональный подход определяет современную структуру МВД России, правоохранительная деятельность министерства избавлена от лишнего груза, которым, по мнению архитекторов административной реформы, являлись чрезмерно широкие контрольно-надзорные полномочия, сложный и разветвленный аппарат «силовых» подразделений и наличие подразделений, большая часть работы которых связана с обслуживанием коммерческих договоров по охране имущест-

ва граждан и организаций. В результате были исключены из системы МВД России и переданы в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации подразделения лицензионно-разрешительной системы, внутренние войска, спецподразделения ОМОН и СОБР, авиационные подразделения и вневедомственная охрана. В то же время в состав МВД России включены аппараты двух бывших федеральных служб (ФМС России и ФСКН России), функции которых однородны с функциями МВД России по причине своей правоохранительной направленности.

Произведенные институциональные изменения вкупе с продолжаемой государством работой по выстраиванию административно-правового механизма обеспечения национальной безопасности страны можно считать элементами формирования административно-правового режима охраны и обеспечения общественного порядка, в котором МВД России выделяется как основной управляющий субъект, и перестройки сразу нескольких важнейших административно-правовых режимов: противодействия терроризму и экстремизму, контроля за оборотом оружия, охраны особо важных и режимных объектов и некоторых других, в которых Росгвардия выступает как новый, автономный, хорошо оснащенный и подготовленный силовой орган.

Вместе с тем кроме очевидных плюсов формирования новых и перестройки уже существующих органов государственной власти по функциональному признаку создается впечатление, что проведенное «очищение» правоохранительной функции МВД России привело к значительному выхолащиванию содержательной стороны оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, а в итоге и к серьезным сбоям в функционировании некоторых уже указанных нами режимов.

Основной проблемой является процесс выстраивания взаимодействия МВД России и Росгвардии. Существующий совместный приказ этих ведомств, определяющий порядок выполнения задач по охране общественного порядка и обеспе-

чению общественной безопасности, во-первых, не лишен недостатков, а во-вторых, затрагивает лишь малую часть их совместной работы.

В настоящее время уже многими экспертами говорится о серьезных недостатках в сфере контроля за оборотом оружия. С одной стороны, лицензионно-разрешительная система, действовавшая в рамках задач, стоящих перед МВД России и полицией, позволяла эффективно решать широкий перечень проблем, связанных с профилактикой и пресечением преступлений и административных правонарушений, но также имела целый комплекс проблем, требующих внимания. С другой стороны, переход данной системы в новый правоохранительный орган этих проблем не решил², но прибавил новые и очень серьезные. До настоящего времени сотрудники ЛРР Росгвардии в основном продолжают осуществлять свою деятельность в помещениях территориальных органов МВД России, используют их комнаты хранения оружия и иную материально-техническую базу, а вопросы организации их эффективного взаимодействия с сотрудниками ОВД не находят должного решения.

Осложнилась работа органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с пресечением массовых беспорядков, задержанием вооруженных преступников, освобождением заложников и т.п., когда для эффективного их разрешения требуются действия специальных подразделений и авиаотрядов. Это наглядно показали проведенные ГУ МВД России по Красноярскому краю в январе 2018 года командно-штабные учения, так же как и то, что в условиях реальной боевой обстановки для эффективного взаимодействия двух ведомств вряд ли будет достаточно нормативных положений действующего на настоящий момент приказа МВД России от 24.03.2015 № 363дсп. Согласно ст. 9 Фе-

дерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» в числе полномочий Росгвардии пресечение массовых беспорядков в населенных пунктах. У полиции такого права нет, во всяком случае, не в такой прямой формулировке. И означает ли это, что теперь Росгвардия должна отвечать за организацию и действия соответствующих группировок сил и средств?

К одной из важнейших обязанностей МВД России относится участие в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, однако в результате трансформации правоохранительной функции ведомства один из серьезных инструментов такой защиты – обязательность участия в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов – был последовательно исключен вначале из Федерального закона «О полиции», а затем и из Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

Нами приведена лишь малая часть вопросов, возникающих в ходе оценки происходящих с МВД России изменений. Хотим отметить, что в настоящее время, несмотря на то, что преобразование данного ведомства нацелено на повышение его эффективности, проблем от этого стало не меньше, а больше, и их в ближайшее время придется решать.

¹ Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел : монография. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. 180 с.

² Шишкин П.Е. О некоторых вопросах административной ответственности в области оборота гражданского пневматического оружия // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2017. № 4.