

УДК 351

О некоторых элементах организационного механизма взаимодействия территориальных органов МВД России с региональными органами государственной власти в сфере правоохраны

Петрова Ольга Викторовна,

Академия управления МВД России, Москва, Россия,
Заместитель начальника кафедры теории и методологии государственного управления, к.ю.н., полковник полиции, 5elfxf@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию организационного механизма взаимодействия территориальных органов МВД России с региональными органами государственной власти. Проведен анализ понятия организационный механизм, выделены его основные элементы и определены их роли в процессе взаимодействия территориальных органов МВД России с региональными органами власти.

Ключевые слова: территориальные органы МВД России, организационный механизм, взаимодействие, органы государственной власти.

About some elements of the organizational mechanism of interaction of territorial authorities of the Ministry of internal Affairs of Russia with regional public authorities in the field of law enforcement

Olga Petrova,

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Moscow, Russia
Deputy head of the Department of theory and methodology of public administration, PhD. Law, police Colonel, 5elfxf@mail.ru

Annotation. The article is devoted to the study of the organizational mechanism of interaction of territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia with regional authorities. The analysis of the concept of organizational mechanism is carried out, its main elements are highlighted and their roles in the process of interaction of territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia with regional authorities are defined.

Key words: territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia, organizational mechanism, interaction, public authorities.

Совершенствование управленческой деятельности является одним из приоритетных направлений деятельности системы МВД России. Однако для решения данной проблемы требуется, в том числе организация конструктивного взаимодействия органов внутренних дел с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О полиции» полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами¹. Кроме того, в соответствии со ст. 72 Конституции России вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отсюда – потребность в поиске новых организационных форм взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными структурами, в том числе с региональными органами государственной власти общей компетенции.

¹ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Взаимоотношения территориальных органов МВД России и региональных органов государственной власти в сфере правоохраны принципиально важным представляется рассматривать не как простое взаимодействие, а именно как сотрудничество, характеризующееся помимо основного признака – постоянства, ещё и рядом других признаков, учитывающих особенности исследуемых взаимоотношений:

1. Наличие общих целей, задач, направлений деятельности.
2. Стремление к достижению позитивных результатов.
3. Взаимопонимание, взаимопомощь, взаимоподдержка.
4. Более сложные (оптимальные), взаимоприемлемые формы и методы взаимодействия.
5. Взаимоконтроль, ответственность участников взаимодействия.

Таким образом, взаимодействие территориальных органов МВД России и региональных органов государственной власти можно определить как совместную деятельность этих органов, направленную на решение стоящих перед ними общих задач и достижение позитивных результатов в сфере правоохраны.

Вместе с тем, сущность исследуемого взаимодействия применительно к рассматриваемым взаимоотношениям должна сводиться к осуществлению сотрудничества, характеризующегося постоянством, а также другими вышеназванными признаками. Поэтому в дальнейшем эти термины будут использоваться в равнозначном понимании.

Средством выражения осуществления взаимодействия, но, в то же время, производной категорией по отношению к нему является механизм взаимодействия территориальных органов МВД России и органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Сущность данного понятия состоит в том, что оно интегрирует основные элементы взаимодействия, позволяет раскрыть их взаимозависимость и порядок

реализации [1]. В этой связи названный механизм будет являться важнейшим средством реализации целей взаимодействующих сторон.

Понятие «механизм» не является новеллой в современной научной мысли, однако необходимо отметить, что, несомненно, широкое применение вышеозначенного термина совершенно не означает, что оно достаточно устоявшееся [2].

Согласно Словарю русского языка С.И. Ожегова, [3] понятие «механизм» имеет три смысловых значения – одно прямое и два переносных. Первое – внутреннее устройство (система звеньев) машины, прибора, аппарата, приводящее их в действие; второе – система, устройство, определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности; третье – последовательность состояний, процессов, определяющих собой какое-нибудь, явление.

В юридической литературе сложилось достаточно много трактовок термина «механизм»¹.

¹ Копейчиков В.В. Механизм советского государства. – М., 1968; Биктагиров Р.Т. Местные органы власти и управления в системе механизма советского государства: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Казань, 1978; Исакова М.К. Механизм Советского общенародного государства: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Саратов, 1984; Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М., 1984; Шестаев Н.Т. Органы внутренних дел в механизме социалистического общенародного государства: Дис... канд. юрид. наук. – М., 1988; Раздимахина Н.И. Механизм реализации гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: Дис... канд. юрид. наук. – М., 1991; Григонис Э.П. Органы внутренних дел в механизме правового государства. Автореф. дис... канд. юрид. наук. – С.Петербург, 1995; Игонькина С.И. Милиция в механизме современного российского государства: Дис... канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 1996; Антонов И.П. Полиция в механизме государства: Дис... канд. юрид. наук. – М., 1999; Лукьянов С.А. Роль и место МВД в механизме регулирования религиозных отношений. – М., 2000; Аврутин Ю.Е., Зубов И.Н. ОВД в государственном механизме Российской Федерации. – С.Петербург, 2001; Ивневский В.Е. МВД России. Структура, функции, место в государственном механизме: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2001; Яковлев К.Л. МВД в государственном механизме Российской империи: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2001; Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. – М., 2001; Сухарев В.Ф. Организационный механизм ОВД. – М.: Академия управления МВД России, 2002; Алиуллов Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел (вопросы теории, методологии и практики): Дис... докт. юрид. наук. – М., 2004; Ольшевский А.В. Механизм совершенствования системы управления органами внутренних дел (организационно-правовые вопросы): Автореф. дис... канд. юрид. наук. –

Не ставя перед собой цели подробного изучения данного термина, отметим, что, несмотря на существующие различные его определения, они, по сути, не противоречат друг другу. Различие в подходах к пониманию термина «механизм» объясняется, прежде всего, тем, что акцент и внимание исследователей направлены на конкретный, лишь их интересующий аспект проблемы. Пренебрегая субъективными взглядами и предпринимая попытку обобщения существующих его дефиниций, можно заключить, что механизм социальной системы (в том числе и органа внутренних дел) представляет собой сложную совокупность органически и эффективно объединенных научных понятий: устройства, процесса обеспечения функционирования системы и технологии ее деятельности [4]. Другими словами, термин «механизм» применительно к рассматриваемым отношениям, функционирующим в сфере государственного управления, характеризуется как «особое устройство» системы управления, приводящее его в действие, то есть в состояние функционирования [5].

Резюмируя вышеизложенное, механизм взаимодействия территориальных органов МВД России и региональных органов государственной власти представляет собой определённое устройство¹, позволяющее должным образом осуществлять данное взаимодействие.

Заметим, что в научной литературе наиболее часто встречаются такие понятия, как «организационно-правовой механизм», «организационно-правовое регулирование»² и это не случайно, так как организационная и

М., 2004; Кардашов Р.А. Организационный механизм органа внутренних дел и проблемы его формирования: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2007 и др.

¹ Имеется ввиду устройство системы управления.

² Бугель Н.В. Организационно-правовой механизм управления органами внутренних дел: Системно-правовой и методологический анализ: Дис... канд. юрид. наук. – СПб., 2001; Иванов В. П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003; Позняк В.И. Милиция в организационно-правовом механизме реализации исполнительной власти в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2003; Туркова Ю.В. Организационно-правовой механизм регулирования федеральной государственной службы России: Дис... канд. юрид. наук. – СПб., 2003 и др.

правовая система являются самыми важными, координирующими элементами всего механизма в целом. Остальные же подсистемы (механизмы) (финансовая, психологическая и т.д.) являются сопутствующими, дополнительными, обеспечивающими. При этом, и правовая, и организационная подсистемы, являясь составными частями сложного механизма взаимодействия, дополняют друг друга, взаимосвязаны и взаимообусловлены. Так, организационный механизм, если он не воплощён в правовых нормах, не имеет права на существование. А если в нормах права не расписан организационный механизм, затруднительно организовать какую-либо деятельность.

Организационный механизм является составной частью общего понятия «механизм», включающего в себя, помимо организационного, иные механизмы, например, правовой, психологический и т.д. Каждый из таких механизмов выполняет определённую роль в обеспечении взаимодействия рассматриваемых субъектов и имеет своё предназначение. Предназначение же организационного механизма состоит в том, что с его помощью обеспечивается целостность, единство элементов системы «взаимодействия» и упорядочение процессов его функционирования [6]. Кроме того, по мнению В.Н. Иванова и В.И. Патрушева, «организационный механизм обеспечивает комплексное использование методов управления ... Он способствует рациональному разделению труда, является основой планирования и распределения работ...» [7].

Соглашаясь с мнением В.Ф. Сухарева, другой исследователь – Н.Д. Шелякин поясняет, что сам организационный механизм должен играть активную роль, то есть путём модернизации организационных связей влиять на изменение параметров других подсистем и существующей организационной схемы. Но значение организационного механизма не исчерпывается этим, ибо он ещё позволяет обеспечить процесс совместного труда сотрудников, экономя при этом труд и время по управлению за счет

внедрения в практику определенных регламентов, параметров организационного построения, правил и процедур, которые устраняют необходимость каждый раз при выборе новой стратегии, в качестве действующей, определять организационные условия их реализации [8].

Взаимодействие территориальных органов МВД России и региональных органов государственной власти – одно из важнейших направлений деятельности органов внутренних дел, поэтому по аналогии с организационным механизмом органов внутренних дел, но с особенностями рассматриваемых общественных отношений, организационный механизм взаимодействия вышеуказанных субъектов управления можно охарактеризовать следующим образом.

Так, в структурном отношении исследуемый организационный механизм состоит из трёх основных компонентов: организации процесса взаимодействия, организационного построения и организационных условий осуществления взаимодействия [9]. Как справедливо отмечает Р.А. Кардашов, «... сосредоточив в себе три основных элемента, к которым относятся: организационное построение, организационные условия, организация процесса функционирования – организационный механизм призван решать главнейшую свою задачу – обеспечение целостности социальной системы и ее единства» [10].

Так, например, В.Ф. Сухарев относит к первому компоненту – организации процесса функционирования органов внутренних дел – следующие элементы: цели, задачи, функции, направления [11]. Рассмотрим их применительно к взаимоотношениям вышеупомянутых органов власти в сфере правоохраны.

Исходя из смысла ст.ст. 2 и 72 Конституции Российской Федерации территориальные органы МВД России и региональные органы государственной власти призваны обеспечивать достижение целей, заключающихся в защите

прав и свобод человека и гражданина, обеспечении законности, правопорядка, общественной безопасности¹.

Заметим также, что даже при многообразии конкретных задач и функций, форм и методов их реализации, именно общность целей выдвигает в число первоочередных приоритетов необходимость не просто взаимодействия, а именно сотрудничества данных субъектов управления в области правоохраны.

Анализ задач, стоящих перед территориальными органами МВД России и органами государственной власти субъекта Федерации в решении вопросов в сфере правопорядка, а также учёт практики их совместной деятельности позволяет сформулировать следующие задачи осуществляемого ими взаимодействия:

- 1) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обеспечение охраны правопорядка на территории субъекта Российской Федерации;
- 3) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 4) обеспечение эффективного функционирования названных органов в соответствии с их специализацией;
- 5) управление подчинёнными подразделениями, организация их деятельности;
- 6) создание и укрепление на территории субъекта Российской Федерации атмосферы спокойствия и стабильности;
- 7) укрепление доверия населения к органам государственной власти;
- 8) совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере правоохраны.

Взаимодействующие стороны, имея общие цели и задачи, обладают набором функций, индивидуальных для каждого субъекта взаимодействия. Причём, функция понимается как практическая реализация задачи. Не ставя

¹ Конституция Российской Федерации. – М., 2019. С. 21.

перед собой цели предметного рассмотрения этих функций, скажем лишь, что они должным образом закреплены законодательно в основных нормативных правовых актах, касающихся деятельности соответствующих органов государственной власти, а их выполнение происходит теми методами, способами, которыми они наделены государством. Так, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, не имея подразделений для осуществления, например, охраны общественного порядка на территории субъекта, призваны решать вопросы финансового, материально-технического, социального и другого обеспечения, а территориальные органы МВД России непосредственно организуют осуществление охраны общественного порядка. В отдельных случаях последние являются единственной силой, способной самостоятельно решать задачи по охране правопорядка на обслуживаемой территории [12].

Совокупность функций, ориентированных на достижение общей цели системы, представляет собой комплекс взаимосвязанных направлений деятельности и имеет вид единого цельного образования. Проведённый автором анализ нормативных правовых актов, относящихся к данной сфере отношений, специальной литературы, в которой рассматриваются вопросы взаимодействия правоохранительных органов, в том числе и с органами государственной власти, а также данных социологических исследований по проблемам взаимодействия позволяет предположить, что такой комплекс может состоять из следующих направлений совместной деятельности:

- нормотворческая деятельность, создающая правовую основу для решения правоохранительных задач;
- организационная деятельность, заключающаяся в организации и проведении совместных мероприятий¹;

¹ К этим мероприятиям можно отнести: совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития; разработка и реализация федеральных и региональных программ правоохранительной направленности; разработка совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями

- ресурсное обеспечение, то есть деятельность, направленная на решение вопросов финансового, материально-технического, кадрового, социального обеспечения совместной деятельности в сфере правоохраны;

- правоохранительная деятельность, состоящая в непосредственной защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации и т.п.

Вышеназванные направления деятельности – это основные элементы организации процесса взаимодействия территориальных органов МВД России и региональных органов государственной власти. Вместе с тем, не меньшую роль в данном механизме должны играть принципы, формы и методы организации такой деятельности. Более того, даже с такими дополнениями эта структура в полной мере не отражает суть организации данного процесса. Необходимо определить некий порядок, позволяющий субъектам данного взаимодействия понять – какие действия и в какой последовательности они должны осуществлять в совместной деятельности по охране правопорядка.

Список литературы

1. Терентьев А.В. Информационно-аналитическое обеспечение органами внутренних дел аппаратов государственной власти и местного самоуправления в сфере правоохранительной деятельности (по материалам ГУВД города Москвы): Дис... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 71.
2. Кардашов Р.А. Организационный механизм органа внутренних дел и проблемы его формирования: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 31.

предложений о предупреждении преступлений; организация и обеспечение деятельности различных совместных комиссий по охране правопорядка; создание информационных сетей и баз данных для обеспечения оперативности и качества принятия решений при выполнении задач правоохраны; совершенствование оперативности и слаженности при возникновении чрезвычайных ситуаций; постоянное совершенствование взаимодействия, распространение положительного опыта, опыта зарубежных стран и т.п.

3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 22-е издание стереотипное. Под. ред. Члена-корреспондента АН СССР Н.Ю. Шведовой. Академия наук СССР. Институт русского языка. Москва. «Русский язык». 1990. С. 341.
4. Кардашов Р.А. Организационный механизм органа внутренних дел и проблемы его формирования: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 32.
5. Яськов Е.Ф. Становление, формирование и проблемы дальнейшего развития науки управления органами внутренних дел. – М., 1996. С. 29.
6. Сухарев В.Ф. Организационный механизм органов внутренних дел: Лекция. – М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 9.
7. Теория управления: социально-технологический подход. Энциклопедический словарь / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. - 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Муниципальный мир, 2004.
8. Шелякин Н.Д. Организационный механизм стратегического управления органами внутренних дел: Лекция. – М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 14.
9. Сухарев В.Ф. Организационный механизм органов внутренних дел: Лекция. – М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 12.
10. Кардашов Р.А. Организационный механизм органа внутренних дел и проблемы его формирования: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 153.
11. Сухарев В.Ф. Организационный механизм органов внутренних дел: Лекция. – М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 13-15.
12. Миронов Р.Г. Взаимодействие органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы по обеспечению национальной безопасности в сфере правопорядка: Монография. – Уфа: УЮИ МВД России, 2005. С. 135.

References

1. Terent'ev, A.V. (2006). *Informatsionno-analiticheskoe obespechenie organami vnutrennikh del apparatov gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya v*

sfera pravookhranitel'noy deyatel'nosti (po materialam GUV D goroda Moskvy): Dis... kand. yurid. nauk. [Informational-analytical provision of the internal Affairs bodies of the apparatuses of state power and local self-government in the field of law enforcement (according to the materials of the police Department of the city of Moscow)] Moscow, 71 (in Russian).

2. Kardashov, R.A. (2007). *Organizatsionnyy mekhanizm organa vnutrennikh del i problemy ego formirovaniya: Dis... kand. yurid. nauk.* [Organizational mechanism of the internal Affairs body and problems of its formation] Moscow, 31 (in Russian).

3. Ozhegov, S.I. (1990). *Slovar' russkogo yazyka. 22-e izdanie stereotipnoe. Pod red. Chlena-korrespondenta AN SSSR N.Yu. Shvedovoy.* [Dictionary of Russian language. The 22nd edition is stereotypical. Edited by corresponding Member of as USSR N. Yu. Shvedova]. Akademiya nauk SSSR. Institut russkogo yazyka. Moscow, «Russkiy yazyk», 341 (in Russian).

4. Kardashov, R.A. (2007). *Organizatsionnyy mekhanizm organa vnutrennikh del i problemy ego formirovaniya: Dis... kand. yurid. nauk.* [Organizational mechanism of the internal Affairs body and problems of its formation] Moscow, 32 (in Russian).

5. Yas'kov E.F. (1996) *Stanovlenie, formirovanie i problemy dal'neyshego razvitiya nauki upravleniya organami vnutrennikh del.* [Formation, formation and problems of further development of science of management of internal Affairs bodies] Moscow, 29 (in Russian).

6. Sukharev, V.F. (2007). *Organizatsionnyy mekhanizm organov vnutrennikh del: Lektsiya.* [Institutional mechanism of the internal Affairs bodies: a Lecture] Moscow, Akademiya upravleniya MVD Rossii, 9 (in Russian).

7. Ivanov, V. N. & Patrushev, V. I. (2004). *Teoriya upravleniya: sotsial'no-tekhnologicheskiiy podkhod. Entsiklopedicheskiy slovar' / pod red. V.N. Ivanova, V.I. Patrusheva.* Akademiya nauk sotsial'nykh tekhnologiy i mestnogo samoupravleniya. 3-e izd., pererab. i dop. [Management theory: socio-technological approach. Encyclopedic dictionary] Moscow, Munitsipal'nyy mir, (in Russian).

8. Shelyakin, N.D. (2000). *Organizatsionnyy mekhanizm strategicheskogo upravleniya organami vnutrennikh del: Lektsiya*. [Organizational mechanism of strategic management of internal Affairs: a Lecture] Moscow, Akademiya upravleniya MVD Rossii, 14 (in Russian).
9. Sukharev, V.F. (2007). *Organizatsionnyy mekhanizm organov vnutrennikh del: Lektsiya* [Institutional mechanism of the internal Affairs bodies: a Lecture] Moscow, Akademiya upravleniya MVD Rossii, 12 (in Russian).
10. Kardashov, R.A. (2007). *Organizatsionnyy mekhanizm organa vnutrennikh del i problemy ego formirovaniya: Dis... kand. yurid. nauk*. [Organizational mechanism of the internal Affairs body and problems of its formation] Moscow, 153 (in Russian).
11. Sukharev, V.F. (2007). *Organizatsionnyy mekhanizm organov vnutrennikh del: Lektsiya*. [Institutional mechanism of the internal Affairs bodies: a Lecture] Moscow, Akademiya upravleniya MVD Rossii, 13-15 (in Russian).
12. Mironov R.G. (2005). *Vzaimodeystvie organov vnutrennikh del i ugolovno-ispolnitel'noy sistemy po obespecheniyu natsional'noy bezopasnosti v sfere pravoporyadka: Monografiya*. [Interaction of the internal Affairs bodies and the penal system to ensure national security in the field of law and order] Ufa, UYuI MVD Rossii, 135 (in Russian).