

Степанов Алексей Германович

**ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ
СЛОЖНОСОСТАВНОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2010/2-1/22.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2010. № 2 (33): в 2-х ч. Ч. I. С. 63-66. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2010/2-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

УДК 342.5

Алексей Германович Степанов
Академия управления МВД России

ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ СЛОЖНОСОСТАВНОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[©]

На основании Указа Президента Российской Федерации [9] в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации произошли серьезные изменения, сформированы новые государственные структуры. Среди последних одно из важных мест занимают региональные системы органов внутренних дел [5].

Проведенный организационный и правовой анализ деятельности региональных систем управления органами внутренних дел (далее – ОВД) показал, что их основу определяет региональная политика государства, которая имеет ряд уровней реализации: государственная стратегия регионального развития; межрегиональная политика; политика региона; политика местного самоуправления.

Решение проблем регионального управления ОВД должно осуществляться в соответствии с научно обоснованной концепцией [4]. Разработка последней должна осуществляться не произвольно, а в соответствии с определенными требованиями – учет региональной политики государства, национально-государственного устройства страны, отечественного и зарубежного опыта.

Как показывают исследования, в своей основе действующая система управления ОВД во многом базируется на принципах, характерных для советского периода: централизации, двойного подчинения и др. Все это влечет создание высокочрезвычайного аппарата управления, дублирование в работе центральных аппаратов МВД, УВД, размытость ответственности. Недостаточно изучен вопрос двойного подчинения структурных подразделений системы ОВД, как формы организации территориального управления. Характер подчинения ОВД регионального уровня исполнительным органам власти субъектов РФ не соответствует потребностям правоохранительной системы. Так, например, в виде двойного подчинения милиция общественной безопасности существует лишь как видимость территориальности при доминировании отраслевой подведомственности. Региональные власти участвуют в этом процессе весьма условно и не несут практически никакой ответственности за состояние правопорядка на своей территории [16, с. 10].

В уставах некоторых регионов обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности закрепляется в выработке и реализации единой политики Федерации и региона по вопросам борьбы с преступностью, утверждается структура правоохранительных органов, действующая в регионе, и определяется субъект ее координации (как правило, это высшее должностное лицо исполнительной власти региона), система ОВД представлена федеральными структурами, региональными и муниципальной милицией, указывается, что создание, реорганизация и ликвидация подразделений милиции общественной безопасности, финансируемых за счет средств регионального бюджета и местных бюджетов, осуществляются в порядке, определяемом администрацией региона по согласованию с МВД РФ, рассматриваются вопросы назначения на должность начальника управления внутренних дел, а также взаимодействия законодательных (представительных) органов региона с правоохранительными структурами [10; 11, ст. 34; 12, гл. 8].

Анализ организационно-правовой деятельности системы органов исполнительной власти регионов (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов) позволил закрепить позиции, согласно которым вопросы правоохранительной деятельности рассматриваются далеко не однозначно. В Федеральном законе вопросы правопорядка и общественной безопасности отражены. Что касается областных законов, то здесь просматривается в основном единство по осуществлению полномочий в указанном направлении губернатором, администрацией, правительством или главой администрации региона. Как правило, данные полномочия отражены незначительно, всего лишь в одном пункте их реестра [3, с. 520].

Интерес представляют вопрос построения моделей управления региональными системами ОВД, рассмотрение региональных систем в общей системе ОВД.

В качестве исходного положения выступает то, что рассматриваемая система представляет определенную совокупность органов государственного управления. Такой подход нашел свое нормативное закрепление в п. 5 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации [6]. Согласно последнему систему ОВД можно представить в виде подсистемных уровней, а именно:

- **первый** - федеральный уровень (МВД России);
- **второй** - федеральные округа (ГУ МВД России по ФО: следственные управления Следственного комитета при МВД России по ФО; управления внутренних войск по округу внутренних войск (формально не входят в систему органов внутренних войск, но входят в систему МВД России); окружные управления материально-технического и военного снабжения (ОУМТиВС));

- **третий** - региональный уровень (МВД, ГУВД и УВД субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, автономных округов, автономной области): управления внутренних дел на транспорте (УВДТ); управления внутренних дел на режимных объектах (УВДРО) - обслуживают закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО); образовательные учреждения и научно-исследовательские организации МВД России;

- **четвертый** - муниципальный уровень (городские и районные ОВД (горрайорганы) - обслуживают соответствующее муниципальное образование или его часть: городские (поселковые) отделы (отделения) милиции, территориальные пункты милиции (являются структурными подразделениями горрайоргана); объектовые органы внутренних дел (ОВДРО) и управления (отделы, отделения) внутренних дел на транспорте и относящиеся к этим отделам линейные пункты милиции.

Перед реализацией идеи повышения самостоятельности региональных систем управления ОВД стоит много задач, которые можно свести к двум основным:

1) организационные задачи, связанные с перераспределением компетенций аппаратов управления вышеуказанных уровней, поиском рациональных организационных структур;

2) задачи, связанные с совершенствованием самих объектов управления.

Под ними подразумевается: отношение государства к системе ОВД как к объекту управления, наделение последней определенными задачами и функциями; соотношение элементов третьего уровня со вторым и первым, а также с муниципальным уровнем и, несомненно, с органами местного самоуправления [1, с. 235].

Итак, суть первого варианта сводится к тому, что в государстве создается многоуровневая система управления, которая включает:

- 1) центральное (федеральное) подчинение;
- 2) окружное подчинение (по федеральным округам);
- 3) региональное (на уровне субъектов Федерации);
- 4) муниципальное подчинение.

Такое построение в принципе отражает вышеуказанные уровни реализации государственной политики к региональным системам управления.

Второй вариант заключается в том, что управление сосредотачивается на уровне регионов (субъектов) Федерации.

В этом отношении показателен опыт управления полицией Германии. Центральный орган в лице Министерства внутренних дел реализует лишь ряд общекоординационных функций, а также программы подготовки полицейских в учебных заведениях. Управление полицией децентрализовано. На уровне земель имеются свои законы о полиции, которая обеспечивает правопорядок и борьбу с преступностью. Назначение руководителей полиции осуществляется также на уровне МВД земель. Тем не менее, при таком подходе роль центрального МВД значительна: она осуществляет общий контроль, разработку ведомственных нормативных актов, подготовку руководителей в Высшей полицейской академии.

Функционирование региональных систем управления ОВД предъявляет требования к их анализу посредством взаимодействия со всеми уровнями системы управления ОВД (федеральный; окружной (по федеральным округам); муниципальный).

Впервые в новейшей истории страны стали объединяться регионы. Первооткрывателями выступили два субъекта Российской Федерации - Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ. В результате объединения 1 декабря 2005 г. образован новый субъект Федерации - Пермский край [13, 14]. Следующее объединение произошло 1 июля 2007 года в результате слияния Камчатской области и Корякского автономного округа - образован Камчатский край [15]. Нет сомнений в том, что проблемы подобных региональных образований в Федерации отразятся в организационно-правовых структурах региональных правоохранительных органов.

Внутриорганизационные управленческие отношения в ОВД в сложносоставных субъектах должны выстраиваться таким образом, чтобы решались те задачи, которые возложены на ОВД.

Факторами, препятствующими функционированию региональных систем управления ОВД, особенно в сложносоставных субъектах являются:

- значительная удаленность ОВД от регионального центра. Например, ОВД по Пенжинскому району Корякского автономного округа располагалось на расстоянии в 500 километров от окружного центра (п. Палана). В настоящее время расстояние до краевого центра (УВД по Камчатскому краю в г. Петропавловске-Камчатском) 1297 километров;

- большая территория обслуживания, что затрудняет внутрисистемную деятельность ОВД, а также работу с населением. Например, территория Пенжинского района Камчатского края составляет 125,1 тыс. кв. километров. Расстояние от ОВД до населенных пунктов района (где расположены территориальные пункты милиции) от 52 до 268 километров. В Олюторском районе Камчатского края указанное расстояние от 18 до 357 километров;

- недостаточная социально-экономическая и правовая защищенность сотрудников и членов их семей;

- некачественное выполнение концепций, директив, перспективных комплексных планов, программ МВД России, МВД, ГУВД, УВД по субъекту РФ;

- слабая материально-техническая обеспеченность;
- неуккомплектованность кадрами, слабый их подбор.

Особенность поставленных перед ОВД задач, деятельность их сотрудников предъявляют определенные требования к межрегиональной внешней среде. Анализ деятельности ОВД в условиях межрегиональной внешней среды необходим, так как посредством нее возрастает оценка в определении комплекса факторных особенностей региональных систем управления ОВД. Уникальность межрегиональной внешней среды в том, что именно что она образуется и функционирует под воздействием ряда определенных факторов внерегиональной и внутрирегиональной внешней среды нескольких регионов (не только граничащих между собой). Получается, что межрегиональная внешняя среда интегрирует в себе комплекс определенных условий, являющихся результатом взаимодействия нескольких сред.

Таким образом, взаимодействие вышеуказанных факторов трех внешних сред, при доминирующем положении внерегиональной внешней среды, влияет на формирование и функционирование межрегиональной внешней среды.

Итак, особенности региональных систем управления ОВД в сложносоставных субъектах определяются посредством взаимодействия факторов внерегиональной, внутрирегиональной и межрегиональной внешней среды. Факторы находятся между собой в определенной зависимости. Системообразующие элементы комплексного воздействия на регионы (внерегиональная внешняя среда) дополняются, трансформируются и реализуются в условиях специфики региональных и межрегиональных систем. Так, например, указанный общий фактор двух сред, как миграционные процессы, при определяющей роли внерегиональной внешней среды (политическая направленность), в первую очередь реализуется в определенном субъекте Федерации, определяя при этом как его региональную особенность в криминальной ситуации, так и направления деятельности сотрудников ОВД.

Далее хотелось бы определить организационно-правовой статус органов внутренних дел сложносоставного субъекта, на примере УВД по автономному округу.

УВД по автономному округу - орган исполнительной власти, реализующий в рамках предоставленных полномочий задачи и функции ОВД РФ на территории автономного округа. УВД входит в систему ОВД РФ и подчиняется МВД России.

УВД по автономному округу осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через подчиненные отделы (управления) внутренних дел по районам (муниципальным районам), городам (городским округам) и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, а также иные подразделения и организации, созданные для реализации задач, стоящих перед ОВД, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России.

Основными задачами УВД по автономному округу являются [2, с. 184]:

- обеспечение, в пределах своих полномочий, защиты прав и свобод человека и гражданина;
- организация, в пределах своих полномочий, предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;
- обеспечение охраны общественного порядка;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- организация и осуществление контроля за оборотом гражданского и служебного оружия, взрывчатых веществ и изделий, их содержащих;
- организация и осуществление контроля за негосударственной (частной) охранной деятельностью и негосударственной (частной) сыскной деятельностью в пределах полномочий, предоставленных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ;
- организация охраны имущества физических и юридических лиц по договорам;
- управление подчиненными ОВД и организациями, организация их деятельности.

В своей деятельности УВД по автономному округу руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами МВД России, Положением об УВД, а также Уставом автономного округа, законами и иными нормативными правовыми актами автономного округа, изданными в пределах полномочий, предоставленных Конституцией РФ и законодательством РФ.

УВД по автономному округу создается, реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном законодательством РФ.

Контроль за деятельностью УВД по автономному округу осуществляет МВД России.

УВД по автономному округу возглавляет начальник управления внутренних дел, назначаемый на должность и освобождаемый от должности в соответствии с законодательством РФ.

Начальник УВД по автономному округу имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности в установленном законодательством Российской Федерации и (или) МВД России порядке.

В УВД по автономному округу создается коллегия, состав которой утверждается Министром внутренних дел РФ по представлению начальника УВД по автономному округу.

В состав коллегии по должности входят: начальник УВД по автономному округу (председатель коллегии), а также заместители начальника УВД по автономному округу.

При начальнике УВД по автономному округу действует оперативное совещание для рассмотрения текущих вопросов деятельности УВД по автономному округу, подчиненных ОВД и организаций, персональный состав которого и положение о котором утверждаются начальником УВД по автономному округу.

Органы законодательной и исполнительной власти автономного округа осуществляют контроль за деятельностью милиции общественной безопасности по автономному округу в пределах полномочий, определяемых законодательством РФ. При осуществлении данных контрольных функций органы государственной власти не вправе вмешиваться в процессуальные действия, оперативно-розыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях. Надзор за законностью деятельности УВД по автономному округу осуществляют органы прокуратуры в порядке, установленном законодательством РФ.

Результативность деятельности ОВД в сложносоставных субъектах во многом определяется правильной организацией их деятельности.

Под организационной структурой ОВД понимается основанная на разделении функций совокупность подразделений и должностей, обеспечивающая их целостность в соответствии с взаиморасположением и упорядоченностью в них составляющих элементов данного органа [8, с. 96].

Организация деятельности, структура, функции ОВД в сложносоставном субъекте должны быть построены таким образом, чтобы были выполнены возложенные на них задачи по реализации административно-правовых режимов по отношению к предметам и объектам своей деятельности.

Содержание внутриорганизационной деятельности ОВД заключается в осуществлении ими комплекса управленческих функций, которые направлены на обеспечение эффективного и качественного выполнения возложенных на них задач, для чего должны быть реализованы следующие управленческие функции:

- анализ и оценка оперативной обстановки (информационно-аналитическая работа);
- планирование работы и принятие других (кроме планов) управленческих решений;
- доведение управленческих решений до исполнителей, организационное и материально-техническое обеспечение их деятельности;
- организация взаимодействия между аппаратами и подразделениями милиции общественной безопасности, а также с другими службами ОВД;
- организация взаимодействия лицензионно-разрешительных подразделений с государственными органами и общественными организациями, участвующими в обеспечении правопорядка;
- контроль и проверка исполнения управленческих решений;
- организация внедрения передового опыта;
- работа с кадрами;
- учет и отчетность, оценка эффективности и качества работы [7, с. 420].

И только выполнение в полном объеме всех поставленных Министерством внутренних дел РФ задач и комплекса управленческих функций, возложенных на органы внутренних дел сложносоставного субъекта Российской Федерации, позволят укрепить общественную безопасность и обеспечить общественный порядок на обслуживаемой территории, не допустить роста преступности и криминализации населения.

Список литературы

1. Беленков Р. А. Правоохранительные органы. М.: Приор-издат, 2008.
2. Галузо В. Н. Система правоохранительных органов России. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
3. Иванов В. Д., Иванов П. В., Макушенко В. Г. Правоохранительные органы и судебная система в Российской Федерации. М.: Норма, 2007.
4. Пашин В. М. О концепции развития региональных систем управления органами внутренних дел // Современное состояние и перспективы развития теории управления в сфере правопорядка: материалы теор. семинара, посвященного памяти проф. Г. А. Туманова. М.: Академия управления МВД России, 2001.
5. **Примечание:** под региональной системой управления органами внутренних дел понимаются аппараты МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации и подчиненные им низовые органы внутренних дел.
6. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927) // Свод законов РФ (СЗ РФ). 2004. № 30. Ст. 3149.
7. **Правоохранительные органы Российской Федерации:** учебник / под ред. В. П. Божьева. М.: Юрист, 2008.
8. **Правоохранительные органы:** учебник / под ред. Н. А. Петухова, Т. Е. Загорского. М.: ИТК "Дашков и Ко", 2008.
9. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; № 21. Ст. 20-27.
10. Устав Агинского Бурятского автономного округа (принят 23 ноября 1994 г.).
11. Устав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (принят 30 мая 1995 г., № 92).
12. Устав Ямало-Ненецкого автономного округа (принят 28 декабря 1998 г., № 56-ЗАО).
13. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.
14. Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Там же. 2004. № 13. Ст. 1110.
15. Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Там же. 2006. № 29. 17 июля. Ст. 3119.
16. Шуклин В. В. Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Российский следователь. 2007. № 6. С. 10.