

УДК 342.922

ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО
СТРОИТЕЛЬСТВА СИСТЕМЫ МВД РОССИИ:
ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Ю. Е. Аврутин

Санкт-Петербургский университет МВД России

Поступила в редакцию 4 августа 2016 г.

Аннотация: обосновывается авторское понимание доктринальных оснований формирования государственной политики в сфере организационно-правового строительства системы МВД России; раскрывается содержательная специфика образующих ее модернизационных и реформационных процессов; доказывается необходимость двух «доктринальных опор» модернизационных процессов: научной – в форме «права принятых в науке мнений» и нормативной – в одной из возможных юридических форм организации действующего позитивного права. Анализируется содержание происходящих процессов модернизации системы МВД России; раскрываются недостатки и проблемные вопросы институционально-функциональных преобразований; обосновывается авторское видение узловых проблем организационно-правового строительства системы МВД России и возможные пути их решения.

Ключевые слова: система МВД России, полиция, модернизация, реформирование, государственная политика, юридическая доктрина, государственная доктрина.

Abstract: the author's understanding of the doctrinal Foundation of the formation of state policy in the sphere of organizational and legal construction of the system of the MIA of Russia; reveals substantial specifics make up its modernisation and reformation processes; the necessity of two «doctrinal pillars» of modernization processes: the scientific – in the form of «law taken in the science of opinions, and normative – in one of the possible legal forms of the organization of operating positive law. The author's vision of the key problems of the legal construction of the system of the MIA of Russia and possible ways of their solution.

Key words: the system of the MIA of Russia, the police, modernization, reform, government policy, legal doctrine, governmental doctrine.

Более 300 лет, если начинать исторический отсчет с момента учреждения в Петербурге *полицимейстерской канцелярии*, система МВД России находится в постоянном поиске некой оптимальной модели своего институционального и функционального построения, наилучшим образом приспособленной к решению возлагаемых на министерство задач в сфере обеспечения государственной власти и публичного право-

порядка¹. Нет необходимости доказывать, что содержание этой модели всегда было отражением соответствующей *государственной политики*, независимо от того, были ли эта политика и соответствующая ей институционально-функциональная модель «материализованы» в каких-то документах или оставались на уровне политических деклараций или ведомственных циркуляров.

Как, в каких формах в современных условиях должна формироваться и реализовываться *государственная политика* в сфере организационно-правового строительства системы МВД России дел? Попытаемся тезисно сформулировать свое видение ответа на этот вопрос.

При всем многообразии подходов к пониманию государственной (публичной) политики² государственная политика в сфере организационно-правового строительства системы МВД России, на наш взгляд, представляет собой *стратегический социально ориентированный вектор* правотворческой и организационной государственной деятельности, направленной на достижение и реализацию этой системой общезначимых целей обеспечения правопорядка.

Перефразируя верную мысль В. Н. Шевченко о соотношении реального развития общества и его предполагаемого вектора³, можно сказать, что в реальной истории едва ли возможно построить идеально функционирующее Министерство внутренних дел, но можно сформулировать и нормативно закрепить вектор развития его институционально-функциональной структуры, способной при всех общественно-политических катаклизмах сохранять избранный тип *социального назначения* ведомства, предопределенный конституционными ценностями в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка.

Этот вектор имеет внутреннее содержание и внешнюю форму выражения, объединенные нами в конструкцию «*доктринальные основания формирования и реализации государственной политики модернизации системы МВД России*». При этом мы исходим из двух смысловых значений понятия «доктрина».

В первом значении – это *совокупность юридико-научных трактовок и суждений о позитивном праве*, его источниках, системе, структуре, действии и применении, нарушении и восстановлении. Соответственно, доктринальные основания государственной политики модернизации системы МВД могут быть представлены различными концепциями, учениями, теориями, отражающими процесс и результат выдвижения и обоснования научных идей, взглядов, гипотез, представлений о сущности и назначе-

¹ См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России : теория, история, перспективы. СПб., 2003.

² См.: Сулакшин С. С. Современная государственная политика и управление : курс лекций. М., 2013 ; Бабосова Е. С. Концептуализация понятия «публичная политика» // Социологический альманах. 2013. № 4.

³ См.: Шевченко В. Н. Вектор развития российской цивилизации и политические стратегии власти // Политические стратегии Российского государства как философская проблема / отв. ред. В. Н. Шевченко. М., 2011. С. 16.

нии органов внутренних дел в современной России, необходимых для их надлежащего функционирования правовых средств, в том числе закрепляющих статус ведомства, статус и полномочия его должностных лиц.

Наряду с юридической доктриной как некой абстрактной моделью позитивного права, отражающей, по Л. И. Петражицкому, «право принятых в науке мнений» (*communis doctorum opinio*)⁴, существуют и *государственные доктрины*. Во втором смысловом значении доктрина как *категория действующего права* – это официальный политический документ (акт), формирующий доктринально-концептуальные основы государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества. Эти основы могут быть представлены собственно доктринами⁵, активно разрабатываемыми в последнее время «концепциями», «стратегиями», «основными направлениями политики», «национальными проектами», «программами» (президентскими, федеральными, федеральными целевыми, государственными, ведомственными целевыми, специальными)⁶, а также «дорожными картами» – планами решения тех или иных задач, в том числе в сфере государственного и муниципального управления⁷, экономики и бизнеса⁸.

⁴ *Петражицкий Л. И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000. С. 463.

⁵ В настоящее время действует восемь доктрин: военная доктрина, которая предусмотрена Конституцией РФ (п. 3 ст. 83), доктрина продовольственной безопасности, морская доктрина на период до 2020 г., доктрина информационной безопасности, доктрина развития российской науки, национальная доктрина образования, экологическая доктрина, доктрина среднего медицинского и фармацевтического образования.

⁶ Подсчитать точно документы, действующие на различных уровнях – от федерального до муниципального – практически невозможно. Только стратегий, утвержденных указами Президента РФ насчитывается пять («О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года», «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»).

⁷ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения»: распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2599-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 2. Ст. 130 ; «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» и отмене распоряжений Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р и от 17.12.2010 № 2295-р»: распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р (ред. от 26.03.2013) // Там же. Ст. 110 ; О методических рекомендациях по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планов мероприятий (региональных «дорожных карт») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)»: приказ Минтруда России от 18 января 2013 г. № 21 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 3.

⁸ См.: *Кичигин Н. В., Нанба С. Б., Рафалюк Е. Е.* «Дорожная карта» бизнеса в правовом пространстве // Журнал рос. права. 2012. № 5. С. 24–34.

Какие-либо требования к форме, содержанию и функциональному назначению соответствующих документов отсутствуют, в силу чего трудно понять, почему в одном случае принята доктрина, в другом – концепция, а в третьем – стратегия. Нет и общепринятого порядка утверждения и введения в действие этих документов: они могут быть одобрены или утверждены Указом Президента РФ либо просто утверждены им без издания специального акта; утверждены распоряжением или постановлением Правительства РФ, одобрены им, причем в тексте документа и распоряжении (постановлении) могут называться различные формы юридического санкционирования.

При всех очевидных недостатках факт наличия *доктринальных нормативных документов* свидетельствует о существовании осмысленного, рассчитанного на перспективу, *юридически оформленного* стратегического плана развития той или иной сферы публичного управления и органов публичной администрации, в которой получают (или не получают) отражение доктринальные суждения ученых о возможных путях такого развития.

Гипотетически доктринальные суждения об организационном строительстве органов внутренних дел, правовом обеспечении их деятельности и их нормативное закрепление в политико-правовых актах (доктринах, концепциях, стратегиях и т.д.) и должны создавать *доктринальные основания* государственной политики *модернизации системы* МВД России. Акцентируя внимание на термине «модернизация», тем самым мы акцентируем внимание на *динамичности* государственной политики в этой сфере.

Модернизация в широком социальном контексте понимается как адаптация самого государства, его институтов, правовой системы и механизмов правовой регуляции к изменяющимся социально-политическим, экономическим, международно-правовым, геополитическим и другим реалиям⁹. Соответственно модернизацию системы МВД России можно рас-

⁹ См.: *Гавров С. Н.* Модернизация России : постимперский транзит / предисловие Л. С. Перепелкина. Lincoln, 2009 ; *Березуев Е. А.* Феномен модернизации : философско-культурологический и антропологический аспекты : дис. ... канд. филос. наук. Белгород, 2007 ; *Тихомиров Ю. А.* О модернизации государства // Журнал рос. права. 2004. № 4. С. 5–12 ; *Саломатин А. Ю.* Мировые модернизационные процессы, предпосылки, истоки, основные сферы и этапы // Модернизация государства : зарубежный и отечественный опыт : сб. науч. статей. Пенза, 2005. С. 6–10 ; *Белингов А. В.* Модернизация права в России (теоретический анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999 ; *Малько А. В., Саломатин А. Ю.* Модернизация права в глобальном измерении // Модернизация права : зарубежный и отечественный опыт : сб. науч. статей / отв. ред. А. В. Малько, А. Ю. Саломатин. Пенза, 2004. С. 12–21 ; *Голоскоков Л. В.* Модернизация российского права : теоретико-информационный аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006 ; *Серкина Н. Е.* Парадигма социального управления в теории и практике социальной модернизации : дис. ... канд. филос. наук. Йошкар-Ола, 2005 ; *Митин А. Н.* Управленческие факторы модернизации отечественной системы судебной власти // Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 50–53.

сма­тривать как поиск и реализацию мер экономического, юридического, организационного, воспитательного и т.д. характера, обеспечивающих *адаптацию* деятельности всех структурных подразделений и их должностных лиц к реалиям общественно-политического развития страны.

При всем многообразии этих реалий для органов внутренних дел важнейшее значение имеют, пожалуй, три основных «кластера»¹⁰. Во-первых, степень демократических преобразований в обществе, реальность следования конституционным ценностям, закрепляющих взаимоотношение человека и государства. Это создает *юридико-аксиологический* ориентир модернизационных процессов. Во-вторых, состояние преступности и правонарушений. Это создает *тактический* и *ресурсный* (кадровый, научно-технический, финансовый) ориентиры модернизационных процессов. В-третьих, нормативная модель, закрепляющая целевое назначение органов внутренних дел (полиции) в обществе. Это создает *организационный, институциональный и функциональный* ориентиры модернизационных процессов. Совокупность этих ориентиров создает в конечном итоге *пространственные* (федеральный, региональный, местный) и *временные* (год, два года, пять лет) координаты модернизации системы.

Составной частью адаптационных процессов, образующих сущность модернизации, является *реформирование*, т.е. процесс переустройства существующих порядков, институтов, методов, средств функционирования системы МВД России на основе *нововведений* и *инноваций* – конкретных решений, учитывающих достижения науки и передового опыта в области правоохраны, которые серьезно повышают ее эффективность.

Таковы исходные, теоретические рассуждения о доктринальных основаниях формирования и реализации государственной политики модернизации системы МВД России. Главным здесь является презюмирование двух «доктринальных опор» модернизационных процессов: *научной* – в форме «права принятых в науке мнений» и *нормативной* – в одной из возможных юридических форм организации действующего позитивного права. В идеальном варианте теоретические конструкции должны *предвосхищать* юридические конструкции позитивного права, обеспечивать их научную обоснованность. А как дело обстоит на практике?

Строго говоря, весь исторически обозримый путь становления и развития Министерства внутренних дел в нашей стране – это путь перманентных реформ разной степени интенсивности, успешности и завершенности.

¹⁰ Кластер (англ. *cluster* – скопление, кисть, рой) – объединение нескольких элементов, которое может рассматриваться как самостоятельная единица, обладающая определенными свойствами. Трактовки этого понятия в различных областях знания значительно отличаются друг от друга (см., например: *Тарасенко В. В.* Социологическое определение территориальных кластеров // Вестник Адыгейского гос. ун-та. Серия 1, Регионоведение : философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 3. С. 243–248 ; *Тищенко Л. Г.* Математические методы в юриспруденции : теория и практика применения // Приоритетные научные направления : от теории к практике. 2013. № 6. С. 71–79.

Движителем этих процессов практически всегда были потребности и интересы публичной политической власти, крайне редко учитывающей научные представления о наилучшей организации полицейской деятельности.

Новейший этап модернизации системы МВД России берет свое *официальное* начало с Указа Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹¹, в котором прямо было сказано о необходимости модернизации ведомства. На наш взгляд, в процесс модернизации министерства все субъекты его практической реализации включились, мягко говоря, спонтанно, не имея четких представлений ни об организационных формах реализации инициированных сверху преобразований, ни твердой уверенности в долговременности избранного курса переустройства ведомства. Сам Указ, в котором Правительству отводилось всего два месяца на подготовку фундаментальных по своей сути предложений по оптимизации структуры органов внутренних дел, совершенствованию кадрового и тылового обеспечения, освобождению милиции от несвойственных ей функций, воспринимался скорее как вынужденная и острая реакция высшего политического руководства на ситуацию в самом Министерстве, чем как *политико-правовая установка* на кропотливую и вдумчивую нормотворческую и организационную работу по обновлению одного из ведущих ведомств, призванного обеспечивать законность и правопорядок, защищать права и законные интересы граждан.

Как показывает отечественный опыт, для реализации крупномасштабных проектов модернизации системы МВД в России всегда чего-то не хватало – времени, денег, политической воли, как это было, например, в начале прошлого века с проектом преобразования полиции в Империю¹² или в конце прошлого века с Концепцией развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России на 1996–2005 гг.¹³

Нынешний почти шестилетний этап проходит бурно, сопровождаясь кардинальными переменами и в правовом регулировании, и в организационном построении ведомства. Уже в силу этого происходящие процессы никак нельзя назвать очередным «косметическим ремонтом». Скорее это «капитальный ремонт», но без «детального плана и реальной сметы». В связи с этим, помимо прочего, очень важно, чтобы модернизация ведомства не повторяла ошибок административной реформы, которая, по оценкам весьма авторитетных ученых, в частности академика Т. Я. Хабриевой, преимущественно «вращается» вокруг достаточно беспорядочных изменений в структуре и полномочиях органов исполнительной власти¹⁴.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6536.

¹² См.: Учреждение полиции : проект, выработанный Межведомственной комиссией под председательством сенатора А. А. Макарова по преобразованию полиции в Империю. СПб., 1911. С. 1–71.

¹³ Приказ МВД РФ от 20 марта 1996 г. № 145.

¹⁴ См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.

Складывающаяся практика модернизации (реформирования) МВД России позволяет выделить несколько групп *рисков* на этом пути:

а) подмена процессов модернизации политическими и конъюнктурными трансформациями отдельных полномочий и функций структурных подразделений и должностных лиц системы МВД России;

б) сведение процессов модернизации к перманентным структурным преобразованиям центрального аппарата МВД России и его территориальных подразделений;

в) перманентные изменения в приоритетных направлениях модернизации системы МВД России;

г) сворачивание процессов модернизации, в том числе путем отказа от надлежащего ресурсного обеспечения реформирования системы МВД России в целом или ее отдельных направлений.

Для того чтобы минимизировать возможные риски, идеи и направления модернизации должны рассматриваться не только как концептуальная основа перспективного развития системы МВД, но и как ее *юридическая основа*. Это значит, что цели модернизации должны представлять собой *законодательно зафиксированную* государственную политику по вопросам социального предназначения и организационно-правового строительства органов внутренних дел, их месте и роли в обществе, целях, задачах, формах и методах деятельности по обеспечению правопорядка.

Серьезный шаг на этом пути сделан с принятием Федерального закона «О полиции». Впервые в отечественной практике правового регулирования деятельности полиции законодательно зафиксировано *назначение* полиции, а в отдельной главе закреплён развернутый и детализированный перечень *принципов* ее деятельности, чего не было и нет ни в одном статутном законе.

Однако вне нормативного оформления осталась *концептуальная* идея формирования полиции как нового правоохранительного института – идея выстраивания *партнерской модели* взаимоотношений российской полиции и общества, ориентированной на сотрудничество полиции с институтами гражданского общества и гражданами в процессе противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Ряд норм закона о полиции косвенно эту модель отражает, но в целом ее сущностные характеристики так и остались на уровне пояснительной записки к законопроекту, которую сегодня мало кто перечитывает. Может быть, по этой причине доктринальные идеи взаимодействия полиции и общества так и не стали повседневной практикой полицейской деятельности.

Не менее важно и другое. Идея партнерских отношений, пусть только на концептуальном уровне, сформулирована применительно к полиции, т.е. «составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел» (ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О полиции»); к полиции относятся и принципы ее деятельности, которые «по своей сути являются *аксиологической и формаль-*

но-юридической объективацией ведущих конституционных категорий, формирующих институт прав и свобод человека»¹⁵. Возникает вопрос: как назначение полиции, принципы ее деятельности, ориентированные на выстраивание партнерских отношений с институтами гражданского общества и отдельными гражданами, могут быть экстраполированы на «не полицейскую» часть системы МВД России? Да и возможна ли в принципе такая экстраполяция, если сегодня, после формирования войск национальной гвардии, только полиция реально обеспечивает противодействие преступности, охрану общественного порядка и безопасности.

Участвующие в выявлении, раскрытии и расследовании преступлений *следственные подразделения* системы МВД России руководствуются иными принципами, сформулированными в УПК РФ. Структурные подразделения центрального аппарата МВД и его территориальных подразделений, занимающиеся кадровой, договорно-правовой, информационно-аналитической, финансово-экономической и другой деятельностью и не являющиеся полицией, по определению имеют собственное предназначение и не могут ориентироваться на принципы полицейской деятельности.

В связи с этим значительно повышается *организующая* роль министерства, стабильность его организационной структуры, обоснованность и реальность выполнения *своего* предназначения – выработки и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Это организующая роль должна «настраивать» содержание деятельности обеспечивающих, т.е. не полицейских, служб на создание соответствующих условий (аналитических, кадровых, нормативных и др.), при которых надлежащим образом реализуется законодательно закрепленное предназначение полиции.

Отсюда настоятельная необходимость реализации неоднократно высказывавшейся нами идеи о разработке и утверждении на высшем государственном уровне нормативного доктринального акта – Стратегии или Концепции организационно-правового строительства и развития органов внутренних дел Российской Федерации, закрепляющего не только идеи модернизации, но и ее этапы, механизмы реализации¹⁶. Подобная идея сейчас реализована в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹⁷, в кото-

¹⁵ Аврутин Ю. Е. Конституционализация правового регулирования деятельности российской полиции : аксиологические и формально-юридические аспекты // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 2 (54). С. 51–54.

¹⁶ См.: Аврутин Ю. Е. Модернизация российской милиции : понятие, содержание, политико-правовые и социальные детерминанты // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина : в 2 ч. СПб., 2010. С. 3–16.

¹⁷ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.07.2016).

ром записано, что Президент утверждает концепцию и план строительства и развития войск национальной гвардии (п.8 ч. 2 ст. 6). Полагаем, что аналогичная норма должна содержаться и в «полицейском» законодательстве. Важность этого шага трудно переоценить в силу различных причин. Обозначим свое видение некоторых из них.

Начиная с конца 90-х гг. прошлого века МВД России постепенно утрачивало свой статус ведомства в сфере «*внутренних дел*». В 1997 г. началось реформирование уголовно-исполнительной системы, завершившееся в 1998 г. передачей мест лишения свободы из МВД РФ в Минюст РФ¹⁸. В конце 2001 г. Министерство «потеряло» противопожарную службу, переданную в МЧС РФ¹⁹, в 2004 г. утратило контроль над ставшей самостоятельной миграционной службой²⁰, в 2016 г. лишилось внутренних войск, а вместе с ними таких сугубо полицейских служб, как вневедомственная охрана и лицензионно-разрешительные подразделения. Правда, в апреле 2016 г. МВД вернула себе весь объем полномочий в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в сфере миграции, получив всю штатную численность упраздненной Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и урезанную на 30 % штатную численность упраздненной Федеральной миграционной службы²¹.

За всеми этими организационными пертурбациями, прикрываемыми лозунгами оптимизации штатной численности или совершенствования государственного управления, стоит, как нам кажется, недопонимание важности стабильности (не застоя!) институционально-функционального построения такого специфического ведомства, как министерство внутренних дел. Передача мест лишения свободы в Минюст, например, фактически сломала десятилетиями налаживаемую систему оперативного сопровождения выявления и раскрытия преступлений «прошлых лет». Федеральная миграционная служба объективно не могла работать без поддержки участковых инспекторов и сотрудников уголовного розыска. Трудно найти логические объяснения наделения военнослужащих на-

¹⁸ О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 4683 ; О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 июля 1998 г. № 904 (ред. от 08.05.2005) // Там же. 1998. № 31. Ст. 3841.

¹⁹ О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности : указ Президента РФ от 9 ноября 2001 г. № 1309 (ред. от 27.10.2011) // Там же. 2001. № 46. Ст. 4348.

²⁰ Вопросы Федеральной миграционной службы : указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 (ред. от 11.03.2012) // Там же. 2004. № 30. Ст. 3150.

²¹ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

циональной гвардии полицейскими полномочиями, изъятие из компетенции полиции контроля (надзора) в сферах оборота оружия, частной охранной деятельности и вневедомственной охраны.

Хотелось бы ошибиться, но предполагаем, как трудно и неэффективно будут решаться вопросы практической реализации положения об оперативном подчинении руководителям территориальных органов внутренних дел СОБРОВ и ОМОНов; сколько дополнительных бюджетных средств потребуется для формирования несуществующей сейчас территориальной инфраструктуры федеральной службы войск национальной гвардии.

Все это говорит о том, что предлагаемая нами Концепция должна регулировать перспективы организационно-правового строительства не только полиции, а именно системы МВД России в целом. Концепция как юридическая форма государственной политики в сфере строительства системы МВД России должна минимизировать риски не только ее постоянного организационного перекраивания, но и либо беспорядочной смены приоритетов функционирования, либо стагнации форм и методов обеспечения правопорядка.

Анализируя процессы модернизации на различных этапах отечественной истории, С. Н. Гавров приходит к неутешительному выводу: «Наша историческая беда заключается в том, что российская модернизация способствует не столько вхождению России в модернность, сколько укреплению феодально-имперских оснований культурно-цивилизационной системы»²². Не вступая в дискуссию по поводу излишней безапелляционности такой констатации, хотелось бы отметить, что модернизация системы МВД России ни при каких условиях не должна привести к *реанимации имперских начал* в ее организационно-правовом строительстве, какой бы гипотетической такая опасность ни казалась²³.

Другой важный момент. Одним из выделяемых в теории значений, типов или видов модернизации является так называемая «*догоняющая*» модернизация как реакция на вызов западной цивилизации модерности, на который каждое общество дает или не дает ответа в соответствии со своими принципами, национальными традициями, заложенными в результате длительного общественно-политического развития²⁴.

Модернизация системы МВД по своей сути, по исходным причинам ее начала, как бы обидно для нас это ни звучало, является модерниза-

²² Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М., 2004. С. 18.

²³ Не следует забывать, что пока мы живем в обществе переходного периода, идея классика транзитологических концепций А. де Тервиля о воспроизводстве старых правил игры в новых политических формах выглядит как нельзя более актуальной для России. Это касается широкого круга проблем, в том числе и реальных, а не декларированных ориентаций органов правоохраны (см.: *Токвил де А. Старый порядок и революция*. М., 1997. С. 160).

²⁴ См.: Гидденс Э. Последствия модернити // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. М., 1999. С. 119.

ей *догоняющего типа*, ориентированной на правоохранительный опыт обеспечения прав, свобод, законных интересов граждан в развитых зарубежных странах.

«Догоняющий» тип модернизации чреват опасностью некритического восприятия западного опыта. Например, отдельные ученые отстаивают идею о трансформации полиции из правоохранительного органа в общественно ориентированный орган и государственную службу, оказывающую услуги гражданам в сфере обеспечения общественной безопасности и порядка. Подобная трансформация рассматривается как обязательное условие и российской модернизации²⁵.

Данную идею нельзя поддержать в силу различных причин. Прежде всего, полиция – это правоохранительный институт и у нас, и в Европе, и в Америке со всеми вытекающими отсюда последствиями, одним из которых является *право* на применение мер принуждения, включая физическую силу и спецсредства, в интересах обеспечения правопорядка, общественной безопасности, противодействия преступности. Если полиция будет трансформироваться в службу сервиса по предлагаемому сценарию, она перестанет быть полицией.

Полагаем, что к модному сейчас понятию «государственная услуга» в сфере государственного управления вообще и в сфере обеспечения правопорядка в частности следует подходить весьма осторожно. Представляется, что государственные услуги должны быть ограничены сферой так называемого «обеспечительного», «созидающего», «положительного» публичного управления²⁶ и им нет места в процессах правоохранительного управления, непосредственно связанного с государственным принуждением и юрисдикционными полномочиями. В связи с этим специальные функции в сфере обеспечения правопорядка, национальной безопасности, обороны вообще не могут рассматриваться как государственные услуги.

Обслуживающий характер деятельности полиции, партнерскую модель взаимодействия с институтами гражданского общества, отдельными гражданами не следует понимать утилитарно и сводить лишь к выдаче различного рода справок или информации о порядке, например приема жалоб и заявлений, трактуемых сегодня как государственные услуги. Обслуживание населения следует понимать как нравственный и организационный *принцип* функционирования полиции, при котором она должна относиться к каждому попадающему – добровольно или в силу необходимости – в сферу ее юрисдикции гражданину как клиенту,

²⁵ См.: *Астапенко П. Н.* Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

²⁶ См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 161–162 ; *Гриценко Е. В.* Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

которому нужно оказать внимание и сделать это вежливо, культурно, доброжелательно и оперативно.

Процессы устойчивого демократического развития ведущих западных государств демонстрируют понимание полиции как системы «гуманного и конституционного применения законной власти в интересах граждан, приверженной концепции использования принципов доверия, альтруизма и содружества и действующей на основе высоких этических стандартов»²⁷.

Реализация этих принципов способствует тому, что полицейский воспринимается гражданами как социальный посредник, профессионально умеющий не только предотвращать и раскрывать преступления, задерживать правонарушителей, но и разрешать конфликты и вести переговоры. Такой подход, очевидно, должен лежать в основе как формирования и реализации кадровой политики, так и модернизации критериев оценки профессионализма российской полиции.

Не имея возможности осветить даже часть принципиально важных положений, которые могли бы найти отражение в Концепции, обратим внимание на следующее.

Первое. Необходимо определиться с перспективами организационного построения системы МВД России, полиции с учетом федеративного устройства государства и положений п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, согласно которой защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

При всех плюсах централизации ведомства, облегчающей процессы управления его территориальными подразделениями, крайние формы централизации не просто дистанционируют полицию от населения, но и способствуют ее закрытости от общественного контроля, монополизации полномочий в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности лишь на федеральном уровне. Полномочия органов публичной администрации регионального и местного уровня в этой сфере законодательно не определены. Не определены и полномочия полиции по реализации законодательства субъектов Федерации об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны общественного порядка.

Сегодня фактически лишь федеральный центр несет всю полноту ответственности за состояние общественного порядка и безопасности на всех уровнях территориальной организации государства – от городов федерального значения до небольших сельских поселений и межселенных территорий. Это порождает далеко не всегда оправданный перенос негативного восприятия населением качества обеспечения правопорядка только на федеральную власть, сохранение патерналистской модели российской государственности, стагнацию организационно-правовых форм охраны общественного порядка.

²⁷ *George E. Rush. The Dictionary of Criminal Justice. Third Edition. The Dusking Publishing Group, Inc. 1991. P. 252.*

Ослаблению связи органов внутренних дел, прежде всего полиции, с региональной администрацией способствовал и переход к финансированию всех служб и подразделений МВД России исключительно за счет средств федерального бюджета. Это мера, в какой-то степени минимизировав риски «местного давления» на должностных лиц полиции, значительно сократила возможности региональных структур по развитию материально-технической базы, выполнению социальных обязательств перед аттестованным и гражданским персоналом. Сейчас эта база станет еще скромнее, учитывая освобождение полиции от полномочий охранять имущество и объекты граждан и организаций по договорам, переданных, как уже отмечалось, федеральной службе национальной гвардии²⁸.

Полагаем, что в Концепции развития, модернизации системы МВД России должно быть предусмотрено решение вопросов *разумной* диверсификации системы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на основе более гибкого и отвечающего принципам конституционализма и федерализма распределения полномочий в этой сфере между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

В контексте диверсификации, устранения рисков возрождения «феодално-имперских» начал в построении системы МВД России следует продумать вопрос о термине «*органы внутренних дел*». Свое начало он берет с постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. № 902-316 «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению»²⁹, согласно которому *органы милиции были преобразованы в органы внутренних дел*, призванные осуществлять функции милиции, следствия, пожарной и вневедомственной охраны, а также инспекций исправительных работ. Однако сегодня, как нам кажется, в отсутствие законодательства об органах внутренних дел, существующего, например, в Киргизии, Казахстане и Белоруссии, этот термин выглядит неким анахронизмом, особенно с учетом выведения из системы МВД России пожарной охраны и мест лишения свободы. Может быть, имеет смысл, как это сделано во всех передовых государствах, иметь только один орган внутренних дел – МВД России. Все иные подчиненные ему территориальные подразделения в этом случае получили бы статус главных управлений (управлений) полиции. В перспективе имеет смысл продумать вопрос о выведении из МВД следственных подразделений с сохранением исторической формы полицейского дознания.

²⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.07.2016).

²⁹ Документ опубликован не был. URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=23291;dst=100001>

Второе. Предлагаемый вариант мог бы способствовать и решению такой проблемы, как преодоление *избыточной милитаризации* МВД России, множественности специальных званий личного состава. Представляется, что в системе МВД России должны проходить службу сотрудники, имеющие специальное звание «полицейский», федеральные государственные служащие, которым при необходимости могли бы присваиваться соответствующие классные чины (ранги), и работники, подпадающие под действие трудового законодательства.

Если в перспективе планируется перевод отдельных категорий аттестованного состава в категорию федеральных гражданских служащих, уже сегодня следует задуматься над созданием соответствующей нормативно-правовой базы, как это сделано, например, в Министерстве обороны или в ФСБ.

Третье. При очевидном недостаточном финансировании системы МВД России в целом и полиции в частности она недешево обходится налогоплательщикам. Сокращением численности личного состава эту проблему не решить, тем более, что пока это сокращение оборачивается лишь возрастанием нагрузки на сотрудников, не компенсируемым денежными выплатами.

Полагаем, что оптимизация численности личного состава должна начинаться с *оптимизации организационных структур управления*. Четкого представления о содержании и организационных формах институциональных преобразований в системе МВД России нет, а это значит, что структура управления и оргштатная структура могут непредсказуемо меняться. В центре и на местах избыточно много управленческих структур; гипертрофировано значение бумажного документооборота, в том числе различных справочных и отчетных документов. До трети аттестованного личного состава полиции непосредственным обеспечением правопорядка не занимается. Настораживает и то, что повышенное внимание к развитию криминального блока полицейских служб привело к фактическому исчезновению патрульно-постовой службы, а ведь во всех странах она является основой основ охраны общественного порядка, обеспечения покоя и безопасности граждан.

Не сомневаемся в необходимости постоянного обновления технического арсенала полицейской деятельности, важности криминалистического и оперативно-розыскного обеспечения предупреждения и раскрытия преступлений. Однако нельзя не видеть, что, во-первых, работа с населением в рамках проведения оперативно-розыскных мероприятий осуществляется не столько для установления партнерских отношений в интересах профилактики правонарушений и поддержания общественного правопорядка, сколько как средство сбора оперативной информации и негласного контроля за правонарушителями, во-вторых, отдавая предпочтение развитию специальных средств контроля над преступностью и методам оперативно-розыскной деятельности, полиция не может стать достаточно открытой в своей работе для гражданского контроля.

Четвертое. Особого разговора требует система *подготовки кадров*. Сейчас сеть ведомственных учебных заведений высшего образования «съедает» значительную часть финансирования МВД России. И это при том, что выпускники полицейских вузов в отличие от военных не получают второго, полицейского, образования; значительная часть выпускников даже не приступает к работе в практических подразделениях или увольняется со службы в течение первых трех лет; уровень специальной подготовки многих выпускников не соответствует современным потребностям органов внутренних дел, поскольку материально-техническая база вузов часто не позволяет организовать предметное практическое обучение и обеспечить формирование практических знаний, умений и навыков.

Наблюдается массовый отток наиболее квалифицированных преподавательских кадров, не удовлетворенных уровнем заработной платы и милитаризованностью управления вузом и учебным процессом. А это значит, что ведомственные вузы и их преподавательский состав постепенно утрачивают позиции на рынке оказания образовательных услуг, в области подготовки и государственной аттестации научно-педагогических кадров.

Может быть, целесообразно иметь в системе МВД один федеральный вуз (академию или университет), ориентированный на подготовку полицейских специалистов высшего звена, а также сеть учебных заведений (институтов), ориентированных на переподготовку и повышение квалификации сотрудников. На базе этих учебных заведений можно было бы создать сеть объединенных диссертационных советов по всем научным специальностям, в которых заинтересовано министерство. Формирование же органов внутренних дел специалистами младшего и среднего звена для замещения должностей в отраслевых службах и подразделениях – юристов, экономистов, психологов и др. – целесообразно осуществлять за счет выпускников гражданских вузов.

Итак, государственная политика в сфере организационно-правового строительства системы МВД России – это политика *модернизации* ведомства, цели которой должны быть связаны с превращением функционирования органов внутренних дел, полиции в социально одобряемую, осуществляемую в соответствии с нормами права, морали и нравственности деятельность, обеспечивающую в тесном взаимодействии с иными государственными структурами, институтами гражданского общества и гражданами надежную защиту личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Модернизация системы МВД России должна представлять собой не просто ее преобразование или переустройство, а *обновление* всех сторон деятельности, *эволюционное развитие*, учитывающее: а) ожидания общества в сфере обеспечения правопорядка и законности; б) национальные традиции и особенности, в том числе построения системы правоохраны; в) опыт государств, наиболее модернизированных с точки зрения правоохраны, соблюдения прав и свобод человека; г) необходимость по-

становки перед ведомством, его отраслевыми службами и подразделениями реальных задач, соответствующих их возможностям.

Модернизация системы МВД России как разворачивающийся во *времени* (этапы преобразований) и *пространстве* (федеральный, региональный, местный уровни) процесс должна осуществляться посредством:

а) проведения локальных организационных реформ, например организационных структур, системы прохождения службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, материально-технического обеспечения и т.д.;

б) реформирования системы правового регулирования организации и деятельности служб и подразделений органов внутренних дел;

в) разработки и реализации инновационных решений, обеспечивающих проведение реформ в соответствии с современными требованиями правоохраны и связанных с техническим перевооружением органов внутренних дел; содержательным и техническим обновлением управления в органах внутренних дел; идейным (мировоззренческим) обновлением правовой базы функционирования органов внутренних дел, научных представлений о месте и роли полиции в современном обществе, формах и методах ее работы, взаимодействия с институтами гражданского общества, населением и т.д.

*Санкт-Петербургский университет
МВД России*

Аврутин Ю. Е., доктор юридических наук, профессор кафедры административного права, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

E-mail: axx2006@mail.ru

Тел.: 8(812) 730-24-23

Saint-Petersburg University of the Russian Ministry of Internal Affairs

Avrutin Yu. E., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation, Honoured Lawyer Russian Federation

E-mail: axx2006@mail.ru

Tel.: 8(812) 730-24-23