

Научная статья
УДК 342.58
DOI: 10.37973/KUI.2023.20.96.002



К ВОПРОСУ ОБ ИНСТИТУАЛИЗАЦИИ СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ

Рашид Рахимуллович Алиуллов,
Казанский юридический институт МВД России, Казань, Россия,
raliullov3@mvd.ru

Аннотация

Введение: в статье раскрываются некоторые аспекты формирования совещательных органов в системе управления государством на различных этапах становления России, включая систему МВД России. Подчеркиваются особая роль и значение совещательных органов государственного управления, обладающих публично государственными полномочиями. При этом для органов внутренних дел эффективная организация управления имеет первоочередное значение в силу повышенной социальной значимости реализуемых правоохранительных задач. Автором проанализировано многообразие совещательных органов системы МВД России с особым акцентом на отсутствии правового регулирования организации их деятельности, подчеркнута необходимость институализации таких структур в МВД России.

Материалы и методы: нормативную основу исследования составила правовая база Российской Федерации, регламентирующая правоохранительную деятельность МВД России. Эмпирической базой исследования выступили исторические источники становления и развития совещательных органов, нормативные правовые акты. В процессе исследования использовалась совокупность общенаучных и частнонаучных методов, таких как формально-логический, историко-правовой, сравнительно-правовой методы, а также метод теоретико-правового моделирования.

Результаты исследования: рассмотрены отдельные этапы становления и развития совещательных органов государственного управления Российской Федерации. Исследованы факторы и условия создания совещательных органов; их развитие и унификация в государственном управлении и системе МВД России.

Обсуждение и заключение: предложены выводы по совершенствованию правового регулирования деятельности совещательных органов системы МВД России. Обращено внимание на необходимость пересмотра подходов к их институализации.

Ключевые слова: государственное управление; МВД России; совещательные органы; управленческая деятельность, институализация

© Алиуллов Р.Р., 2023

Для цитирования: Алиуллов Р.Р. К вопросу об институализации совещательных органов системы МВД России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. Т. 14. № 2 (52). С. 16 – 22. DOI: 10.37973/KUI.2023.20.96.002

Scientific article

UDC 342.58

DOI: 10.37973/KUI.2023.20.96.002

**INSTITUTIONALIZATION OF ADVISORY BODIES OF THE MINISTRY
OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA**

Rashid Rahimullovich Aliullov,
the Kazan Law Institute of MIA of Russia, Kazan, Russia,
raliullov3@mvd.ru

Abstract

Introduction: the article reveals certain aspects of the formation of advisory bodies in the state management system at the stages of the formation of Russia, including the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. The author highlights the special role and importance of the advisory bodies of any public administration structures, while for the internal affairs bodies of the Russian Federation, effective management organization is of primary importance. The author analyzes the diversity of advisory bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia paying attention to the lack of legal regulation of the organization of the activities of advisory bodies, emphasizes the need for institutionalization of such structures in the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Materials and Methods: the author used historical sources of the formation and development of advisory bodies, regulatory legal acts of the Russian Federation, the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. General scientific methods were presented in the form of content analysis and theoretical and legal modeling.

Results: certain stages of formation are considered and the development of advisory bodies of state administration of the Russian Federation. At the same time, one of the fundamental approaches was the analysis of the situation of these bodies. Factors and conditions of creation of advisory bodies are investigated; their development and unification in the state administration and the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Discussion and Conclusions: the author of the article, based on the analysis of special literature, as well as a number of provisions of normative legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Russia, proposed conclusions on improving the legal regulation of the advisory bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Attention is drawn to the need to revise approaches to the institutionalization of advisory bodies.

Keywords: public administration; the Ministry of Internal Affairs of Russia; advisory bodies; managerial activity; institutionalization

© Aliullov R.R., 2023

For citation: Aliullov R.R. Institutionalization of Advisory Bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2023;14(2):16 – 22. (In Russ.). DOI: 10.37973/KUI.2023.20.96.002

Введение

На различных этапах развития государственного управления, в том числе функционирования Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), эффективно-му обеспечению устойчивой государственной и общественной безопасности содействовало осуществление мероприятий, ориентированных на повышение значимости роли государства в качестве гаранта фундаментальной защищенности личности, повышение эффективности функционирования полиции в области соблюдения защиты принципов конституционализма России, гарантированных прав и личных свобод человека и гражданина, рационализации единой

государственной системы предупреждения преступности, гарантии совершенствования неотъемлемого принципа неотвратимости наказания за преступление, а также на формирование в обществе атмосферы нетерпимости к противоправной деятельности. Эффективным управленческим инструментом по выработке эффективных решений является деятельность совещательных органов. При этом отсутствие их институализации и единого правового регулирования служит сдерживающим фактором в повышении эффективности правоохранительной деятельности.

Материалы и методы

Эмпирическую основу исследования составили материалы, отражающие положения Консти-

туции Российской Федерации, законодательных и ведомственных нормативных правовых актов, в том числе МВД России, правоохранительная и правоприменительная практика. Методология исследования представлена совокупностью общенаучных и частнонаучных методов.

Результаты исследования

В механизме государственного управления, наряду с органами исполнительной власти и управления, значительное место отводят совещательным и экспертно-консультативным органам, которые имеют важное координационное значение. Их наличие в механизме государственного управления существенным образом повышает теоретический и прикладной уровень принимаемых решений, а также эффективность их реализации. Вместе с тем многие аспекты формирования, функционирования совещательных органов и их взаимодействия с органами публичной власти в научной литературе долгое время необоснованно оставались вне интереса исследователей. Эти методологические, содержательные, организационно-правовые и процедурные вопросы, которые возникают в процессе исследования обозначенной проблемы, в силу высокой социальной значимости правоохранительной деятельности имеют особое значение для организации МВД России и его территориальных органов. Указанный познавательный пробел формировался в результате исторически сложившейся неадекватной оценки и формирования предвзятого отношения к консультативно-вспомогательным органам власти как в дореволюционной России, так и советский период. По этой причине не получили должного нормативного закрепления многие функции, успешно реализуемые совещательными органами на практике. К числу причин можно отнести и недостаточность описания процедуры, установления хронологии формирования и становления совещательных органов.

Исследование вопросов совещательных органов прежде всего обуславливает выработку научно обоснованной дефиниции этой категории. В содержательном аспекте в научной литературе преобладает мнение, согласно которому понятие «совещательные» зачастую отождествляется с понятием «консультативный». Например, П.В. Поздеев совещательные органы рассматривает как коллегиальные органы с координационными, консультативными и совещательными функциями, образованные по решению таких органов и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, которые состоят из уполномоченных представителей власти и (или)

из представителей социума; содержащие разнообразный статус и способы деятельности, решения которых, как правило, имеют рекомендательный характер [1, с. 37-43]. Отметим, что определение, несмотря на точные формулировки, содержит ряд противоречий. Во-первых, совещательные органы могут быть сформированы и без решения органов публичной власти. Данный вывод подтверждается опытом ряда европейских стран. Во-вторых, вызывает определенные сомнения вывод автора о рекомендательном характере предлагаемых вариантов решений совещательным органом. В-третьих, вышеприведенное определение в большей степени может быть применимо только для ряда современных органов централизованного типа, которые изначально формируются для реализации сугубо авторитарных, императивных функций государства. Такие централизованные органы государства в современных условиях постепенно трансформируются в организации с либеральными элементами управления. Между тем совещательные органы формируются (создаются) в силу объективных предпосылок, среди которых следует выделить содержательные, функциональные, социально-гуманитарные и организационные. Разумеется, при анализе факторов, обуславливающих необходимость создания совещательных органов, нельзя игнорировать процесс усложнения принимаемых решений и поиск эффективных моделей их реализации [2, с. 4-13].

В гносеологическом аспекте мы разделяем мнение ряда авторов, согласно которому исторические корни коллективного рассмотрения вопросов уходят в глубокую древность. Традиционно важнейшие государственные и политические вопросы у племенных славян решались на племенных сходах. В Древней Руси внутривластные проблемы решались на вечевом собрании, или вече. При Иване IV (Грозном) собиралась Боярская Дума, а при Петре I – Сенат [3, с. 8]. Выдержка из Генерального регламента, утвержденного Петром I в 1720 году, которым власть руководствовалась вплоть до 1832 г. «О преимуществе коллегий», гласит: «Буде же сенат о каком деле что повелит, а коллегий усмотрит, что-то его величества указам, и высокому интересу противно: то государственному коллегий не должно того вскоре исполнять, но имеет в сенате о том надлежащее письменное предложение учинить. И ежели сенат, не взирая на оное, при прежнем своем определении пребудет, то сенат в том ответ дать повинен, а коллегий, по письменному указу сенатскому исполнять, и потом его царскому величеству об оном донести должен, а ежели не из-

вестить: то коллегииум вся подвержена будет тому наказанию, по силе вреда. Того ради изволяет его царское величество, всякие свои указы в сенат и в коллегии, так же и из сената в коллегии ж отправлять письменно; ибо как в сенате, так и в коллегиях словесные указы никогда отправляемы быть не надлежат» [4].

Формированию самих совещательных органов как постояннодействующих институтов предшествовало временное вовлечение ряда представителей социума к рассмотрению круга проблемных вопросов большей частью в финансово-экономической области.

Н.П. Ерошкин справедливо отмечает, что в начале XIX века «на заседания общих присутствий, департаментов и министерских советов разрешалось приглашать фабрикантов, заводчиков, купцов, ученых, инженеров и т. д. Вынужденное ходом истории проявлять интерес к развитию промышленности и торговли и считаться с мнением предпринимателей самодержавие допускало временное «соучастие» верхов буржуазии и интеллигенции в совещательных органах центрального правительственного аппарата» [5, с. 45]. Иными словами, наблюдается первая историческая тенденция к необходимости формирования совещательных органов в институциональном качестве и формате.

Середина и вторая половина XIX в. охарактеризованы повышением количества и увеличением роли совещательных органов. При этом значительным фактором указанного увеличения роли отдельных социально-значимых групп доказывалась необходимостью применения представителями государственной власти некоторых форм деятельности уполномоченных на представителей ряда сословий в разработке государственных актов и решений.

Начиная с 1863 года, в структуре МВД России при участии председателя – министра – функционировал Совет министра по делам книгопечатания, который состоял из госслужащих, в том числе деятелей литературы и науки. С 1863 г. в том же в ведомстве был создан Статистический совет. При Горном департаменте в 1882 году был учрежден Геологический комитет, а с 1888 г. его директор был зачислен в состав Горного совета [6, с. 32–33].

Иными словами, повышение числа и расширение роли совещательных органов было признаком своего рода новаторств в Российском государстве. Исследование положения, структуры и назначе-

ния этих ведомств позволит конкретизировать некоторые точки зрения, сформированные в исторических работах, главным образом по истории становления государственности.

В современной России государственная власть также опирается на использование института совещаний в целях построения эффективной управленческой деятельности, о чем свидетельствует его закрепление в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность той или иной структуры.

В соответствии с данными о количестве принятых нормативных и ненормативных правовых актов в части создания (учреждения) совещательных органов, на федеральном, региональном уровнях государственной власти, а также местного самоуправления, представляется возможным вывод, что их количество свидетельствует об интенсивном росте, происходят активные процессы по созданию специализированных совещательных органов, а их значение в качестве публично-правовых субъектов трудно не оценить.

Ярким примером действия указанных процессов явилось развитие института общественных палат и общественных советов в Российской Федерации. За довольно короткий период образовался и оформился широкий спектр общественных объединений, *de facto* легализовавший и реализовавший новую форму взаимодействия граждан и органов публичной власти – общественный контроль. Сложно не согласиться с выводом Г.Н. Чеботарева, что указанные органы в некоторых регионах уже стали «консолидирующими и координирующими центрами, ядром системы институтов гражданского общества» [7, с. 29].

При этом необходимо отметить, что понятие совещательного органа является общим и охватывает не только круг органов, осуществляющих общественный контроль, но также и иные совещательные органы, в том числе образуемые при органах публичной власти. Так, особую актуальность приобрели конституционные совещательные органы: Совет Безопасности РФ и Государственный Совет РФ. Основы правового статуса Совета Безопасности РФ закреплены положениями главы 3 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и Положениями о Совете Безопасности РФ [8, с. 124].

Рассматривая совещательные органы в системе МВД России, следует отметить, что в указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699¹ закреплено, что, согласно приказу

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 (в ред. от 25.01.2023). СПС «КонсультантПлюс».

МВД России от 15 августа 2011 г. № 948 «О коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, совещании у Министра внутренних дел Российской Федерации и совещании у заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации», в МВД России образуется коллегия¹; утверждены положение и регламент коллегии МВД России, а также регламент совещаний у Министра внутренних дел РФ и его заместителей². Этот приказ в системе ОВД в настоящее время является нормативным основоположником практики организации и проведения совещаний. На его основе в территориальных органах МВД России утверждаются адаптированные под возглавляемые подразделения положения о проведении совещаний и коллегий. Именно они составляют нормативную базу, регламентирующую организацию работы по проведению совещаний. Предметное изучение приказа вносит фактическое представление о категории понятий «коллегия» и «совещание».

В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова под термином «коллегия» подразумевается круг официальных лиц, составляющих организационный, распорядительно-совещательный орган³, совещание – заседание, собрание, посвященное обсуждению какого-нибудь специального вопроса⁴. Так, приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 948 предусматривает, что коллегия является совещательным органом, который на своих заседаниях вправе рассматривать любой вопрос, входящий в компетенцию МВД России и требующий коллегиального разрешения. Сложившаяся практика проведения совещаний демонстрирует, что «оперативное совещание» – это коллективная форма рассмотрения управленческих решений, организуемая на основании графика, то есть такое совещание можно назвать плановым. При этом совещание является одной из форм коллегиального рассмотрения актуальных вопросов деятельности подразделений системы МВД России [9, с. 426]. Исходя из этого, практическое понимание проведения совещаний обусловлено необходимостью рассмотрения и разрешения повседневных вопросов оперативно-служебной деятельности, а в рамках коллегий – более глубокого анализа проблемных слу-

жебных вопросов и коллегиальной выработки методов их решения.

При этом иные действующие совещательные органы в системе МВД России – советы, комиссии, заседания оперативных штабов, рабочие группы, рабочие встречи, различного уровня межведомственные и координационные совещания – имеют многочисленный характер, зачастую их статус и принимаемые решения носят неопределенный характер, что является не только отвлечением личного состава от выполнения оперативно-служебных задач, но и вносит дисбаланс в целостную структуру МВД России. Мы согласны с мнением, что перспективным является пересмотр существующих взглядов на создание совещательных органов, как наиболее затратных (в человеко-часах) форм коллективной деятельности в решении правоохранительных задач. Актуальность позиции подчеркивается сохраняющимися недостатками в этой сфере, которые регулярно отмечаются комиссиями Министерства, и наиболее наглядно они проявляются на районном уровне [10, с. 90].

Несмотря на это, в настоящее время не существует единого подхода к организации деятельности совещательных органов МВД России, их общей системы, что позволило бы говорить об институализации совещательных органов системы МВД России.

Обсуждение и заключение

Основные проблемные вопросы генезиса совещательных органов:

1) «вакуум» в нормативно урегулированном правовом положении обстоятельств, определивших создание совещательных органов в государственном регулировании;

2) потребность в нормативном урегулировании их положения, структуры, формата функционирования, отношений с правительственными и публичными организациями;

3) в современных политико-правовых условиях становится очевидным, что совещательным органам системы МВД России необходимо нормативное правовое регулирование их многообразия, а также создание единых подходов к организации деятельности последних, учитывая исторический процесс развития управления государством и об-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 (в ред. от 25.01.2023). СПС «КонсультантПлюс».

² О коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, совещании у Министра внутренних дел Российской Федерации и совещании у заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15.08.2011 № 948 (ред. от 23.12.2020). СПС «КонсультантПлюс».

³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов; под общ. ред. Л.И. Скворцова. 28-е изд., перераб. Москва: Мир и образование, 2015. С. 1234.

⁴ Там же. С. 779.

ществом, следовательно, институализация таких структур в МВД России.

Предлагаем изменения, направленные на совершенствование правового регулирования деятельности совещательных органов системы МВД России:

- необходимо внести дополнения в приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 948 «О коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, совещании у Министра внутренних дел Российской Федерации и совещании у заме-

стителя Министра внутренних дел Российской Федерации» путем закрепления единого порядка организации и проведения заседаний совещательных органов в системе МВД России;

- необходимо внести изменения в регламент МВД России, утверждённый приказом МВД России от 14 ноября 2022 г. № 855 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» по упорядочению совещательных органов, функционирующих в системе МВД России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Поздеев П.В. Этапы становления совещательных, консультативных и координационных органов в России // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014. № 8. С. 37 – 43.
2. Поздеев П.В. Этапы истории и основные проблемы изучения совещательных органов в России // Гуманитарные науки. 2017. № 4. С. 4 – 13.
3. Исаев И.А. История государства и права России. Москва, 1993. 260 с.
4. Петр I. Генеральный регламент 1720 г. Глава вторая. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Генеральный_регламент (дата обращения: 15.01.2023).
5. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. Москва: РГГУ, 2008. 352 с.
6. Клеопов И.А. Геологический комитет 1882 – 1930: история геологической науки в России. Москва: Наука, 1964. 175 с.
7. Чеботарев Г. Н. Взаимно ответственное партнерство государства и общества // Государство и право. 2019. № 10. С. 26 – 34. DOI: 10.31857/S013207690007182-2
8. Теплякова О.А., Костюков А.А. О статусе совещательных и координационных органов в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 2 (26). С. 122 – 134. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-2-122-134
9. Кушнарёва Е.В. О совершенствовании правовой регламентации института оперативных совещаний в системе МВД России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2021. Т. 12. № 3 (45). С. 422 – 428. DOI: 10.37973/KUI.2021.36.88.022
10. Кушнарёва Е.В. Алгоритм подготовки и проведения совещаний в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 89 – 97. DOI: 10.24412/2072-9391-2021-359-89-97

REFERENCES

1. Pozdeev P.V. Etapy stanovleniya soveshchatel'nyh, konsul'tativnyh i koordinacionnyh organov v Rossii // Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. 2014. № 8. S. 37 – 43.
2. Pozdeev P.V. Etapy istorii i osnovnye problemy izucheniya soveshchatel'nyh organov v Rossii // Gumanitarnye nauki. 2017. № 4. S. 4 – 13.
3. Isaev I.A. Istoriya gosudarstva i prava Rossii. Moskva, 1993. 260 s.
4. Petr I. General'nyj reglament 1720 g. Glava vtoraya. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/General'nyj_reglament (data obrashcheniya: 15.01.2023).
5. Eroshkin N.P. Istoriya gosudarstvennyh uchrezhdenij dorevolucionnoj Rossii. Moskva: RGGU, 2008. 352 s.
6. Kleopov I.A. Geologicheskij komitet 1882 – 1930: istoriya geologicheskoy nauki v Rossii. Moskva: Nauka, 1964. 175 s.
7. CHEbotarev G. N. Vzaimno otvetstvennoe partnerstvo gosudarstva i obshchestva // Gosudarstvo i pravo. 2019. № 10. S. 26 – 34. DOI: 10.31857/S013207690007182-2
8. Teplyakova O.A., Kostyukov A.A. O statuse soveshchatel'nyh i koordinacionnyh organov v Rossijskoj Federacii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya. 2021. Tom 7. № 2 (26). S. 122 – 134. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-2-122-134

9. Kushnaryova E.V. O sovershenstvovanii pravovoj reglamentacii instituta operativnyh soveshchanij v sisteme MVD Rossii // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2021. T. 12. № 3 (45). S. 422 – 428. DOI: 10.37973/KUI.2021.36.88.022
10. Kushnaryova E.V. Algoritm podgotovki i provedeniya soveshchanij v territorial'nyh organah MVD Rossi // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2021. № 3 (59). S. 89 – 97. DOI: 10.24412/2072-9391-2021-359-89-97



Информация об авторе:

Алиуллов Рашид Рахимуллович, доктор юридических наук, начальник кафедры административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел Казанского юридического института МВД России, raliullov3@mvd.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Aliullov Rashid R., Doctor of Law (Doctor habilitatus), Head of the Department of Administrative Law, Administration and Management of Internal Affairs Bodies of the Kazan Law Institute of MIA of Russia, raliullov3@mvd.ru

The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 05.05.2023.

Статья принята к публикации: 26.06.2023.

Статья опубликована онлайн: 29.06.2023.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.