

Кардашевский Владимир Викторович

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел
Московского университета МВД России
wilga13@yandex.ru

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ
В ХОДЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
РЕФОРМЫ**

Аннотация:

Статья посвящена отдельным вопросам совершенствования административно-правового обеспечения государственной службы в системе МВД России в ходе административной реформы.

Ключевые слова:

государственная служба, государственное управление, административная реформа, система МВД России.

Kardashevsky Vladimir Viktorovich

Candidate of Law, associate professor,
head of the chair of administration activity of
the bodies of Internal Affairs,
Moscow University of Russian Ministry of
Internal Affairs
wilga13@yandex.ru

**IMPROVEMENT OF
ADMINISTRATIVE AND LEGAL
FRAMEWORK FOR STATE SERVICE
IN SYSTEM OF
RUSSIAN MINISTRY OF
INTERNAL AFFAIRS IN COURSE OF
ADMINISTRATIVE REFORM**

The summary:

The article is devoted to specific issues of improving the administrative and legal support of the state service in the system of Russian Ministry of Internal Affairs in the course of administrative reform.

Keywords:

state service, administration, administrative reform, the system of Russian Ministry of Internal Affairs.

Административная реформа, проводимая в Российской Федерации на современном этапе, это прежде всего реформа системы публичного управления. Действительно, успешное реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий решения проблем социально-экономического развития страны [1], повышения уровня и качества жизни ее граждан. Какие проблемы социально-экономического развития рассматриваются в Распоряжении Правительства РФ от 25.10.2005 No. 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах», как оценить глубину этих проблем? Одним из методов, позволяющим ответить на эти вопросы, является исследование результатов различных международных рейтингов и индексов.

В соответствии с индексом Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS), оценивающим эффективность государственного управления в 209 странах и определяемым раз в год Всемирным банком, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, верховенство закона и контроль над коррупцией, пока находится в нижней части рейтинга. По результатам рейтинга глобальной конкурентоспособности 2009–2010 (The Global Competitiveness Index 2009–2010), который опубликован 8 сентября 2009 года аналитической группой Всемирного экономического форума (ВЭФ), Россия опустилась сразу на 12 позиций – с 51-го на 63-е место. Сейчас страна находится в таблице рейтинга между Черногорией и Румынией. По большинству показателей Россия оказалась в нижней части рейтинга. Эти оценки очевидно подтверждают, что одной из важнейших целей административной реформы в Российской Федерации является повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, в том числе и системы МВД России.

Система государственной службы, являясь важным механизмом эффективного государственного управления [2], также подлежит реформированию. Действительно, в настоящее время административно-правовое регулирование государственной службы является одной из важнейших проблем, качественное решение которой позволит осуществлять современное государственное управление, повысить престиж и авторитет государства.

Президент Российской Федерации неоднократно указывал на существенные недостатки в работе государственного аппарата, в том числе и по вопросам государственной службы, и ставил задачу ее кардинального реформирования.

Государство предпринимает определенные шаги для решения этой проблемы. Так, Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года No. 261 [3, ст. 1277], своей целью определяет создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов и создание системы управления государственной службой. Вместе с тем, сама постановка цели Федеральной программы констатирует недостаточную до настоящего времени взаимосвязь видов государственной службы, низкий уровень правовой регламентации военной и правоохранительной службы, а также отсутствие системы управления государственной службой.

Административно-правовое регулирование института государственной службы в России, в том числе и в системе МВД Российской Федерации в последнее десятилетие активно развивается. Принято значительное количество нормативных правовых актов, посвященных как системе и организации государственной службы в целом, так и ее отдельным видам. Постоянно обновляется законодательство, в нормативные правовые акты вносятся изменения.

Так, например, Федеральным законом от 28.12.2010 No. 419-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» был ликвидирован единый учет государственных гражданских служащих. Из законодательных актов, регулирующих государственную службу, исключены нормы, устанавливавшие обязанность ведения реестра федеральных государственных служащих, реестров государственных гражданских служащих субъектов РФ и сводного реестра государственных служащих Российской Федерации. Признаны утратившими силу также нормы, устанавливавшие обязанность ведения сводного реестра должностей государственной службы Российской Федерации (единого реестра должностей федеральной государственной службы и должностей государственной гражданской службы субъектов РФ), а также обязанность определения (федеральным законом или указом президента РФ) соотношения должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов РФ.

Однако говорить о стройной правовой системе регулирования государственной службы в России явно преждевременно. Не всегда соблюдается логика последовательности принятия нормативных правовых актов, концепция и содержание ряда из них вступает в противоречие с современными реалиями. Примером вышеизложенного может быть основополагающий Федеральный закон от 27 мая 2003 года No. 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», который констатировал, что государственная служба Российской Федерации является деятельностью. Вместе с тем сложно утверждать, что вышеуказанный закон заложил фундаментальные правовые основы такой деятельности. Прежде всего это касается определения «государственная служба»,

приведенного в ст. 1 указанного федерального закона. Данное определение однозначно декларирует, что государственная служба это «профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий...» Исходя из определения следует, что государственная служба – это не основной вид деятельности, направленный на реализацию задач и функций государства, а обеспечивающий вид деятельности в интересах, в том числе и лиц, замещающих государственные должности, исчерпывающий перечень которых приведен в Приложении к Указу Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. No. 32 (в ред. Указа Президента РФ от 01.12.2008 No. 1658). Таким образом, Федеральный закон от 27 мая 2003 года No. 58-ФЗ изначально констатирует, что государственная служба может быть предназначена для реализации обеспечивающих функций, а не для реализации задач и функций государства. Кроме того, указанный Федеральный закон не регулирует деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Таким образом, эти лица «выведены» за пределы правового поля государственной службы, однако они обязаны реализовывать функции государства, т. е. служить ему и соответственно являться государственными служащими. Законодатель тем самым создает предпосылки для неоднозначного толкования и применения норм права [4].

Не лучшим образом выглядит и структурное построение рассматриваемого Федерального закона, особенно соответствие наименований и содержаний глав. Так, глава 2 «Общие условия государственной службы» посвящена в основном кадровому аспекту, а в главе 3 «Система управления государственной службой» не раскрыта ни сама система, ни один из ее элементов. Кроме того, небезупречна «концепция и идеология нормативной модели системы российской государственной службы, отсутствие в упомянутом Законе логики регулирования государственно-служебных отношений, противоречивость используемых в Законе категорий, неясность многих положений, возложение «необоснованной надежды» на будущие законодательные акты» [5].

До настоящего времени не создан действенный механизм реализации принципа служения государству; не определен современный статус государственного служащего, не разработаны правовые и социальные гарантии; не обеспечена взаимосвязь между различными видами государственной службы; не решена одна из проблем теории государственной службы – соотношение в этом институте норм административного (публичного) и трудового (частного) права.

Одной из специфических внутренних функций государства является его охранительная функция, направленная на обеспечение охраны правопорядка. Она образуется из общественных потребностей в обеспечении правопорядка и исходит из существующего законодательства. Делегируя выполнение значительной части этой функции Министерству внутренних дел, государство возлагает на него осуществление в пределах своих полномочий государственного управления в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охрану правопорядка, обеспечение общественной безопасности и непосредственную реализацию основных направлений деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД РФ. Одновременно на систему МВД России проецируются и проблемы государственного управления, и в частности государственной службы, существующие в государстве. Рассматривая состояние правового регулирования государственной службы в системе МВД России, необходимо отметить, что в Федеральном законе от 27 мая 2003 года No. 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» законодатель «связывает перспективное развитие государственной службы с принятием в будущем многочисленных законов и иных нормативных правовых

актов» [6]; в частности, это утверждение можно отнести к принятию федерального закона «О правоохранительной деятельности». Однако до настоящего времени этот закон так и не принят. Частично восполнить существующий правовой пробел может Федеральный закон «О полиции», вступивший в действие с 1 марта 2011 года, но необходимо задуматься о логике последовательности принятия нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу в системе МВД России.

Рассматривая вопросы правового регулирования государственной службы в системе МВД России, мы неизбежно сталкиваемся с необходимостью определения видов государственной службы как в центральном аппарате МВД России, так и в территориальных органах внутренних дел, а также во внутренних войсках и их соотношения.

Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ определяет, что система государственной службы включает в себя следующие виды:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Какие из этих видов государственной службы будут реализовываться в системе МВД России? Ответ на этот немаловажный вопрос, по нашему мнению, необходимо искать, исходя из задач и функций системы МВД России. Система Министерства внутренних дел России является разновидностью социальных систем. Одним из наиболее существенных признаков социальных систем является целенаправленность, т. е. их стремление к достижению какой-то определенной цели путем выполнения определенного набора задач и функций.

С системных позиций и позиций государственного управления представляется приемлемой и четкой позиция авторов, подразделяющих всю совокупность функций управления на две большие группы, исходя из их роли и места в осуществляемых процессах функционирования социальных систем [7, с. 80–89; 8, с. 207–245; 9, с. 128–137]. Согласно такому подходу, выделяются группа функций систем управления и группа функций процесса управления. При таком подходе «функции процесса управления» являются как бы пространственно-временной формой проявления «функций систем управления», т. е. они осуществляются при выполнении практически всех задач и функций, решаемых любой социальной системой в сфере как внутренней, так и внешней их деятельности.

Определяющим функции системы управления являются цели, поставленные перед той или иной социальной системой, по отношению к которым они являются производными и отражают, какие фактические действия осуществляет система как во внутриорганизационной сфере, так и в сфере ее непосредственной предметной деятельности (иногда называемой с некоторой долей условности – сферой внешнего управления). Вся эта совокупность функций-задач в свою очередь подразделяется на три группы: основные, штабные (общего руководства) и обеспечивающие.

Реализация основных функций позволяет выполнить задачи, которые решаются системой в сфере ее так называемого внешнего управления. Так, например, для МВД основными задачами являются:

- 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- 2) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;

4) организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;

5) обеспечение охраны общественного порядка;

6) обеспечение безопасности дорожного движения;

7) организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия;

8) организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций;

9) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел) и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – внутренние войска), организация их деятельности [10].

Исходя из содержания основных задач МВД России можно предположить, что для их реализации будут применяться все три вида государственной службы. Так, для реализации задач, связанных с разработкой общей стратегии государственной политики и совершенствованием нормативно-правового регулирования целесообразно использовать государственную гражданскую службу; для реализации задач правоохраны – правоохранительную службу, а для управления внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации – военную службу.

Штабные функции в целом направлены на решение задач по принятию и реализации управленческих решений, носящих общесистемный, многоцелевой, комплексный характер. Сотрудники штабных (организационно-инспекторских подразделений) должны реализовывать функции процесса управления, такие как учет, анализ, прогнозирование, планирование, организация, регулирование и контроль. Одновременно эти сотрудники должны в совершенстве знать предмет управления (например, правоохранительную деятельность, военную службу, кадровую работу и др.). Определение вида государственной службы в данном случае будет зависеть от функциональной принадлежности штаба.

Обеспечивающие функции связаны с кадровым, правовым, материально-техническим, финансовым, информационным и другими видами обеспечения деятельности системы. В большей степени решать эти задачи будут государственные гражданские служащие.

Таким образом, можно утверждать, что в системе МВД России будут применяться все виды государственной службы, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы».

Само по себе утверждение об использовании в системе МВД России трех видов государственной службы не является новеллой. Устанавливая предельную численность работников центрального аппарата МВД России, в своем Указе от 19.07.2004 № 927 президент РФ предусмотрел разделение работников на три категории: сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие внутренних войск и федеральные государственные гражданские служащие [11].

Вместе с тем, основная проблема, по нашему мнению, заключается в реализации принципа «профессионализма и компетентности государственных служащих» [12, с. 79–82], при определении видов государственной службы и их соотношения, при решении конкретных задач в системе МВД России. Совершенствование правового механизма государственной службы в системе МВД России в целом и создание его в территориальных органах внутренних дел позволит существенно повысить эффективность выполнения задач правоохраны. При этом объективно возникает необходимость глубокого анализа основных норм современного законодательства о государственной службе и главных направлений ее реформирования, что в дальнейшем позволит опреде-

лить и обосновать пути развития и совершенствования государственной службы в системе МВД России.

Ссылки:

1. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 No. 1789-р.
2. Протокол заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы от 16 апреля 2009 г. No. 1.
3. Собрание законодательства РФ. 2009. No. 11.
4. Василенко А.И. Проблемы научного поиска перспектив развития института государственной службы в Российской Федерации // Юридический мир. 2008. No. 12.
5. Стариллов Ю.Н. Что происходит с институтом Российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. No. 9.
6. Там же. С. 11.
7. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975.
8. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973.
9. Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972.
10. Вопросы Министерства внутренних дел РФ: Указ Президента РФ от 19.07.2004 No. 927 (в ред. от 18.02.2010 г.).
11. Там же.
12. Стариллов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996.

References (transliterated):

1. O Kontseptsii administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii v 2006–2010 godah : Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 25.10.2005 No. 1789-r.
2. Protokol zasedaniya Komissii pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii po voprosam reformirovaniya i razvitiya gosudarstvennoy sluzhby ot 16 aprelya 2009 g. No. 1.
3. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2009. No. 11.
4. Vasilenko A.I. Problemy nauchnogo poiska perspektiv razvitiya instituta gosudarstvennoy sluzhby v Rossiyskoy Federatsii // Yuridicheskiy mir. 2008. No.12.
5. Starilov Y.N. Chto proishodit s institutom Rossiyskoy gosudarstvennoy sluzhby? // Zhurnal rossiyskogo prava. 2004. No. 9.
6. Ibid. P. 11.
7. Atamanchuk G.V. Gosudarstvennoe upravlenie: problemy metodologii pravovogo issledovaniya. M., 1975.
8. Afanas'ev V.G. Nauchnoe upravlenie obshchestvom. M., 1973.
9. Tumanov G.A. Organizatsiya upravleniya v sfere ohrany obshchestvennogo poryadka. M., 1972.
10. Voprosy Ministerstva vnutrennih del RF: Ukaz Prezidenta RF ot 19.07.2004 No. 927 (in ed. of February 18, 2010).
11. Ibid.
12. Starilov Y.N. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii : teoretiko-pravovoe issledovanie. Voronezh, 1996.