

УДК 341.01 342.924**Совершенствование статуса МВД России в контексте оптимизации структуры и полномочий в сфере международного сотрудничества****Гусев Андрей Владимирович**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права и административной деятельности органов
внутренних дел,
Уральский юридический институт МВД России,
620057, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Корепина, 66;
e-mail: gusev.1983.av@mail.ru

Елфимова Елена Владимировна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права,
Уральский государственный экономический университет,
620990, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62;
e-mail: elfimovaav@mail.ru

Аннотация

Исследуются проблемные вопросы нормативного и правоприменительного характера, возникающие в сфере компетенции отдельных подразделений центрального аппарата МВД России по организации международного сотрудничества, заключению и реализации международных договоров Российской Федерации. В результате проделанного анализа автором обоснована необходимость создания в структуре МВД России головного подразделения, осуществляющего организацию и координацию международного сотрудничества, тогда как имеющая место оптимизация функций уже существующих подразделений порождает противоречия в ведомственных правовых актах. Выработаны предложения и сформулированы рекомендации по совершенствованию нормативного регулирования и организационно-управленческой деятельности МВД России в рассматриваемой сфере. Анализ нормативных положений можно продолжить, однако, как представляется, приведено достаточно доказательств спорности концепции перераспределения полномочий по такому важному направлению деятельности МВД России, как международное сотрудничество, между подразделениями, в деятельности которых данное направление наряду с основным функционалом выглядит неуместно и явно искусственно. Вывод напрашивается сам собой. Важно рассмотреть возможность создания в структуре МВД России головного подразделения, исключительно осуществляющего организацию и координацию международного сотрудничества Российской Федерации в рамках компетенции Министерства.

Для цитирования в научных исследованиях

Гусев А.В., Елфимова Е.В. Совершенствование статуса МВД России в контексте оптимизации структуры и полномочий в сфере международного сотрудничества // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 4А. С. 395-400.

Ключевые слова

Международный договор, международные обязательства Российской Федерации, реализация международных обязательств, право, международное право.

Введение

Административно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России, Министерство) в целом и отдельных его органов, организаций и подразделений складывается из целостной системы элементов, среди которых наиболее существенным следует признать нормативно установленные полномочия. При этом все более возрастающим значением характеризуется компетенция МВД России в рамках международного сотрудничества в правоохранительной сфере, которое складывается из международно-правовой работы и организационных аспектов сотрудничества с уполномоченными органами и представителями иностранных государств и международных организаций. Международное направление деятельности большинства федеральных органов исполнительной власти в части, касающейся подразделений, которые это направление призваны реализовывать, достаточно стабильно, чего нельзя сказать об МВД России.

Основная часть

Традиционный подход к структуре федерального органа исполнительной власти свидетельствует о том, что отдельные департаменты и управления отвечают за конкретные направления деятельности. Из этого правила имеются исключения. Одним из таких исключений в деятельности МВД России и является направление международного сотрудничества с компетентными органами зарубежных стран. В орбиту международно-правовой деятельности Министерства вовлечен целый ряд его структурных подразделений, ни одному из которых не отдан очевидный приоритет в рамках данного направления деятельности. Программные правовые акты концептуального значения требуют от МВД России качественно нового уровня организации международного сотрудничества. В частности, Указ Президента РФ № 640 обозначил в качестве приоритетных внешнеполитических задач развитие двусторонних и многосторонних отношений с иностранными государствами, межгосударственными объединениями, в рамках которого предстоит неконфронтационными средствами обеспечить активное и эффективное расширение сфер международного сотрудничества Российской Федерации.

Кроме этого, количество международных обязательств Российской Федерации, которые призвано реализовывать Министерство также постоянно увеличивается. Особая роль международного межведомственного договорного сотрудничества в развитии международного сотрудничества МВД России в целом постоянно подчеркивается и в периодической юридической литературе [Корабельникова, 2018, 177-182].

Опыт распределения полномочий в сфере международного сотрудничества в рамках МВД России, который сложился в итоге такой оптимизации, представляется достаточно интересным и неоднозначным. Отсутствие подразделения с ярко выраженными функциями в сфере международного сотрудничества стало еще более очевидным с внесением приказом МВД России от 20.01.2016 № 31 изменений в Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России № 850. Эти изменения впервые дифференцировали полномочия между основными подразделениями, занятыми в сфере международного сотрудничества: Договорно-правовым департаментом МВД России (далее – ДПД МВД России) и Департаментом делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России (далее – ДДО МВД России). Таким образом, за ДДО МВД России была закреплена общая координация международного сотрудничества МВД России. Главным подразделением в сфере заключения и реализации международных соглашений Российской Федерации на уровне МВД России продолжает оставаться ДПД МВД России. По сути, речь идет о разделении понятия «международное сотрудничество» на два больших направления, в реализации которых ДДО МВД России отводится очевидный приоритет.

На первый взгляд, такое распределение полномочий выглядит обоснованной и сообразной реакцией на сложную международно-правовую ситуацию в правоохранительной сфере, но при более детальном рассмотрении становятся очевидными некоторые нюансы.

Первый – сугубо организационный, ведь организация международного сотрудничества невозможна в отрыве от международной договорной деятельности.

Второй момент связан с некоторыми противоречиями нормативного характера, которые вызваны анализируемыми изменениями и пересекающимися полномочиями ДДО МВД России и ДПД МВД России в рамках международно-правовой работы.

Перетекание полномочий в международно-правовой сфере от ДПД МВД России к ДДО МВД России и в обратном направлении сложно назвать оптимизацией международно-правовой деятельности Министерства в том смысле, что приоритет в деятельности, имеющей первичный правовой, а не организационный смысл, должен быть отдан главному правовому подразделению, либо подразделению, специально созданному для выполнения широкого объема полномочий в международно-правовой сфере.

Таким образом, правовая деятельность по заключению международных договоров концептуально ставится в подчиненное положение по отношению к деятельности по организации международного сотрудничества. При этом Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации № 699, свидетельствует о приоритете международного договорного сотрудничества при взаимодействии с родственными компетентными органами иностранных государств и международными организациями. К слову, перечень соответствующих органов и организаций в Приказе МВД России № 6 объединен термином «зарубежные партнеры» (п. 19, 30), при этом Положение о МВД России предоставляет право Министерству взаимодействовать с «компетентными органами иностранных государств и международными организациями». Указанные интерпретации не в полной мере соотносятся с конкретно определенной формулировкой Приказа МВД России № 850 «органы и представители государственной власти иностранных государств, международные организации», которая по смыслу исследуемого явления представляется оптимальной. Хотелось бы обратить внимание и на некоторые другие проблемные моменты. Приказ МВД России № 234, утвердивший новое Положение о ДДО МВД России в отличие от ранее действовавшего не содержит положения о взаимодействии

департамента с подразделениями Министерства в рамках обеспечения деятельности элементов заграничного аппарата МВД России, но Указ Президента РФ № 612 предполагает, с одной стороны, возможность МВД России открывать представительства за рубежом, направлять представителей в иностранные государства и международные организации, а с другой стороны, предусматривает ряд обязательств, адресованных Правительству РФ, МИД России, ФСБ России, Службе внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службе охраны Российской Федерации. Интересно, но о взаимодействии с этими федеральными органами исполнительной власти в новом Положении о ДДО МВД России нет ни слова, впрочем, как и в рассматриваемом Указе Президента РФ не говорится о ДДО МВД России как о подразделении осуществляющем общую координацию деятельности представительств и представителей МВД России за рубежом.

В целом при характеристике нового Положения о ДДО МВД России может показаться, что ДДО МВД России постепенно утрачивает свои позиции в рамках единственного оставшегося полномочия по осуществлению международного договорного сотрудничества. Данная тенденция особенно очевидно прослеживается при анализе Приказа МВД России № 822, который во многом дублирует некоторые нормы Положения о ДДО, но конкретизирует и преломляет их через призму практической составляющей международного сотрудничества.

Казалось бы, вопрос о головном подразделении МВД России в сфере международного сотрудничества рассматриваемым ведомственным правовым актом решен окончательно, да и конкретика действительно стало больше, но функционал по осуществлению международного сотрудничества данным приказом в еще большей степени дробится между различными органами, организациями и подразделениями МВД России.

Так, целому ряду подразделений центрального аппарата МВД России, ГИАЦ МВД России, ВНИИ МВД России и некоторым другим предоставлено право непосредственно взаимодействовать с органами государственной власти иностранных государств и международных организаций.

Заключение

Анализ нормативных положений можно продолжить, однако, как представляется, приведено достаточно доказательств спорности концепции перераспределения полномочий по такому важному направлению деятельности МВД России, как международное сотрудничество, между подразделениями, в деятельности которых данное направление наряду с основным функционалом выглядит неуместно и явно искусственно. Вывод напрашивается сам собой. Важно рассмотреть возможность создания в структуре МВД России головного подразделения, исключительно осуществляющего организацию и координацию международного сотрудничества Российской Федерации в рамках компетенции Министерства.

Библиография

1. Корабельникова Ю.Л. Правовое регулирование международного сотрудничества Министерства внутренних дел Российской Федерации с компетентными органами зарубежных государств в правоохранительной сфере // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46). С. 177-182.
2. О внесении изменений в Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 17 октября 2013 г. № 850: приказ МВД России от 20 января 2016 г. № 31.
3. О координации международного сотрудничества в системе МВД России: приказ МВД России от 31 октября 2017

- г. № 822.
4. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 15.07.1995 № 101-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.06.1995.
 5. О представительствах и представителях Министерства внутренних дел Российской Федерации за рубежом: указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 612.
 6. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640.
 7. Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД РФ от 5 января 2007 г. № 6.
 8. 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 декабря 2016 г. № 699.
 9. Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 28 апреля 2017 г. № 234.
 10. Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 17.10.2013 № 850.

Improvement of the administrative and legal status of the ministry of internal affairs of Russia in the context of optimizing the structure and powers in the field of international cooperation

Andrei V. Gusev

PhD in Law, Associate Professor,
Department of Administrative law and administrative activity of internal Affairs bodies,
Ural Law Institute of the Ministry of Interior Affairs of Russian Federation,
620057, 66, Korepina st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: gusev.1983.av@mail.ru

Elena V. Elfimova

PhD in Law, Associate Professor,
Department of Civil law,
Ural State University of Economics,
620990, 62, March 8 st., Ekaterinburg, Russian Federation,
e-mail: elfimovaav@mail.ru

Abstract

The author examines the problematic issues of regulatory and enforcement nature arising in the sphere of competence of individual units of the central office of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the organization of international cooperation, the conclusion and implementation of international treaties of the Russian Federation. As a result of the analysis done, the author substantiates the need to create a head unit in the structure of the Ministry of Internal Affairs of Russia that organizes and coordinates international cooperation, whereas the optimization of the functions of already existing units leads to contradictions in departmental legal acts. Developed proposals and formulated recommendations for improving the regulatory framework and organizational and management activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia in this area.

For citation

Gusev A.V., Elfimova E.V. (2019) Sovershenstvovanie statusa MVD Rossii v kontekste optimizatsii struktury i polnomochii v sfere mezhdunarodnogo sotrudnichestva [Improvement of the administrative and legal status of the ministry of internal affairs of Russia in the context of optimizing the structure and powers in the field of international cooperation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (4A), pp. 395-400.

Keywords

International treaty, international obligations of the Russian Federation, implementation of international obligations, international law, law.

References

1. Korabel'nikova Yu.L. (2018) Pravovoe regulirovanie mezhdunarodnogo sotrudnichestva Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoi Federatsii s kompetentnymi organami zarubezhnykh gosudarstv v pravookhranitel'noi sfere [Legal regulation of international cooperation of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation with the competent authorities of foreign states in the law enforcement sphere]. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii* [Transactions of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2, pp. 177–182.
2. *O koordinatsii mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sisteme MVD Rossii: prikaz MVD Rossii ot 31.10.2017 № 822* [On the coordination of international cooperation in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia: Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 822 of October 31, 2017].
3. *O mezhdunarodnykh dogovorakh Rossiyskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 15.07.1995 № 101-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.06.1995* [On international treaties of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 101-FZ of June 16, 1995].
4. *O predstavitel'stvakh i predstavityakh Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoi Federatsii za rubezhom: ukaz Prezidenta Russian Federation ot 21.12.2017 № 612* [On the representative offices and representatives of the Ministry of the Interior of the Russian Federation abroad No. 612 of December 21, 2017].
5. *O vnesenii izmenenii v Reglament Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoi Federatsii, utverzhdenyi prikazom MVD Rossii ot 17 oktyabrya 2013 g. № 850: prikaz MVD Rossii ot 20.01.2016 № 31* [On Amendments to the Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, approved by order of the Ministry of Internal Affairs of Russia from October 17, 2013 № 850: Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 31 of January 20, 2016].
6. *Ob utverzhdenii Kontseptsii vneshnei politiki Rossiyskoi Federatsii: ukaz Prezidenta RF ot 30.11.2016 № 640* [On approval of the Concept of the foreign policy of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 640 of November 30, 2016].
7. *Ob utverzhdenii Nastavleniya po organizatsii pravovoi raboty v sisteme MVD Rossii: prikaz MVD RF ot 05.01.2007 № 6* [On approval of the Manual on the organization of legal work in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia: Order No. 6 of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of January 5, 2007].
8. *Ob utverzhdenii Polozheniya o Departamente deloproizvodstva i raboty s obrashcheniyami grazhdan i organizatsiy Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoi Federatsii: prikaz MVD Rossii ot 28.04.2017 № 234* [On approval of the Regulation on the Department of Office Work and Work with Appeals of Citizens and Organizations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 234 of April 28, 2017].
9. *Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve vnutrennikh del Rossiyskoi Federatsii i tipovogo polozheniya o territorial'nom organe Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoi Federatsii po sub'ektu Rossiyskoi Federatsii: ukaz Prezidenta Rossiyskoi Federatsii ot 21.12.2016 № 699* [On approval of the Regulation on the Ministry of the Interior of the Russian Federation and the model regulation on the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the subject of the Russian Federation: Presidential Decree No. 699 of December 21, 2016].
10. *Ob utverzhdenii Reglamenta Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoi Federatsii: prikaz MVD Rossii ot 17.10.2013 № 850* [On the approval of the Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 850 of October 17, 2013].