

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В СФЕРЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация. Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с административно-правовым регулированием регламентов реализуемых в сфере внутренних дел. Автором подробно проводится теоретико-правовой анализ концепций правового регулирования регламентной деятельности в системе МВД России. Рассматриваются авторские позиции относительно такой категории как «административный регламент». Основное внимание в статье уделяется разработке методов и методологии административно-правового регулирования позитивных отношений в сфере внутренних дел. Рассматриваются авторские позиции относительно толкования и правовой регламентации данных категорий. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основным выводом, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время для обеспечения правопорядка в сфере внутренних дел необходимо совершенствовать формы и методы административно-правового регулирования процессуальной деятельности. Основным вкладом, который сделан авторами в настоящей статье это необходимость развития административно-правового регулирования в сфере внутренних дел. Новизна статьи заключается в разработке предложений по развитию форм и методов административно-правового регулирования в сфер внутренних дел, а также создание правовых и организационных гарантий законности в сфере внутренних дел.

Ключевые слова: регламент, процедура, процесс, МВД, ОВД, полиция, услуга, регулирование, сотрудник, совершенствование.

Abstract. The research subject is the range of legal and organizational problems of administrative regulation of the procedure executed in the sphere of internal affairs. The author analyzes the concepts of legal regulation of procedural activities within the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. The paper presents the author's positions on the category "administrative procedure". The main attention is paid to the development of methods and methodology of administrative regulation of positive relations in the sphere of internal affairs. The article demonstrates the author's positions on the interpretation and legal regulation of these categories. The research methodology is based on the modern achievements in epistemology. The author applies general philosophical and theoretical methods (dialectics, the system method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, and modeling), traditional methods of jurisprudence (formal-logical), and the methods of specific sociological research (statistical, expert assessment, etc.). The author comes to the conclusion that at present, in order to ensure law and order in the sphere of internal affairs, it is necessary to improve forms and methods of administrative regulation of procedural activities. The author claims that it is necessary to develop administrative regulation in the sphere of internal affairs. The novelty of the research lies in the proposals to develop forms and methods of administrative regulation in the sphere of internal affairs and to provide for legal and organizational guarantees of legality in the sphere of internal affairs.

Key words: procedure, scheme, process, Ministry of Internal Affairs, internal affairs bodies, police, service, regulation, employee, improvement, regulations, procedure, the process, MIA, ATS, police, service, regulation, employee, improvement.

Административные преобразования, которые произошли за последние годы, привели к неоднозначным результатам. Организационная неразбериха, коррупция и бюрократизм стали следствием многих административных преобразо-

ваний. Административная реформа в Российской Федерации, проведенная в 2006-2010 годах, была направлена на достижение следующих целей: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства

в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Важным результатом стало принятие Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», явившегося правовой базой для реализации основных мероприятий административной реформы.

В соответствии с Концепцией административной реформы работа велась в рамках следующих направлений: внедрение управления по результатам и проектного управления; регламентация и стандартизация государственных и муниципальных услуг (функций); предоставление информации о государственных услугах, оказываемых в электронной форме; организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг; оптимизация функций органов исполнительной власти; размещение государственного и муниципального заказа; противодействие коррупции.

В ходе структурных преобразований появились нормативные правовые акты под названием «административный регламент». Появление нового термина сразу обратило на себя внимание ученых, которые начали исследовать новый феномен, который появился в административно-правовой среде. В этой связи не случаен вывод К.В. Давыдова о том, что «институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти можно отнести к числу новейших и весьма интенсивно развивающихся явлений административно-правовой реальности» [1].

Регламент термин, который имеет различные аспекты своего проявления, в частности регламент раскрывается как документ, регламентирующий внутриорганизационные отношения, как порядок проведения собрания, время выступления и т.д. [2] Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что административный регламент – это нормативный документ который регламентирует общественные отношения в сфере осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Иными словами административный регламент носит государственно-правовую природу, имеет обязательный для исполнения характер. Как уже отмечалось, в нашей стране на протяжении ряд лет осуществляется административная реформа, цель которой – обеспечить правопорядок в исполнительно-распорядительной деятельности государства, повысить престиж государственной службы, упорядочить взаимоотношения государства и

хозяйствующих субъектов, а также сформировать административно-правовой механизм предоставления государственных услуг их потребителям. В этой связи проблема создания системной концепции административных регламентов становится все более актуальной.

Административные регламенты служат основой для оптимизации публичных функций и перевода их в электронный вид. К концу 2010 г. было утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. В субъектах Российской Федерации, включая муниципальное управление, было утверждено более 1000 административных регламентов. Таким образом, административные регламенты все активнее внедряются в правоприменительную деятельность органов исполнительной власти различного уровня, в этом плане органы внутренних дел не являются исключением. К настоящему времени в системе МВД России принято более 15 административных регламентов по вопросам, относящимся к компетенции Министерства, а с учетом принятия законов: «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» их количество должно быть, как минимум удвоено.

Развитие электронных административных регламентов, а также предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел с использованием Интернет сведено к минимуму. В настоящее время интегральным показателем качества государственного управления является индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в 2 года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18 независимыми организациями, и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления. Процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления в 2009 г. равнялся 44,9 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования – 35,2 единицы (из 100 возможных). Исходя из приведенных цифровых показателей качество государственного управления в нашей стране далеко от совершенства.

Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции. МВД России является федеральным органом исполнительной власти, а последние согласно действующему законодательству достаточно разнообразны. В связи,

с чем в основу классификации органов исполнительной власти могут быть положены различные критерии. Одним из критериев классификации органов исполнительной власти является уровень их функционирования. Исходя из этого, органы исполнительной власти могут быть дифференцированы на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов федерации и исполнительные органы местного самоуправления. Каждый из вышеназванных органов исполнительной власти обладает своей компетенцией в сфере реализации административных регламентов и процедур.

Выполнение возложенных на органы внутренних дел задач и функций невозможно без административных регламентов и процедур как внутреннего, так и внешнего характера. В этой связи в настоящее время существует насущная потребность исследования содержания и специфики административных регламентов в деятельности органов внутренних дел, а также определения принципов, на которых должна строиться концепция их реализации. Но перед этим представляется необходимым определить, что понимается под административными регламентами и процедурами в науке административного права.

Таким образом, административным регламентом – является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора). О.В. Буряга также подчеркивает, что административный регламент является по своей правовой природе актом управления, а его содержанием – управленческая процедура. В этом смысле административный регламент представляет собой правовой акт, в котором детально закреплена последовательность реализации позитивной управленческой процедуры [3].

А.И. Стахов также пишет о том, что по своей природе административный регламент – это нормативный административно-правовой акт, который определяет административные процедуры, обеспечивающие осуществления функций федерального органа исполнительной власти. Эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан [4].

Л.С. Козлова и Т.Д. Садовская отмечают, что значимость административных регламентов органов исполнительной власти определяется тем, что они регулируют процесс осуществления ими властных полномочий во взаимодействии с другой стороной управленческих отношений – гражданами и невластными организациями [5]. Данный те-

зис подтверждается предписаниями целого ряда административных регламентов.

Так, приказ МВД РФ от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» определяет перечень административных процедур исполнения соответствующей государственной функции. Так, контроль и надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения может включать в себя следующие административные процедуры:

- контроль за дорожным движением;
- контроль за дорожным движением с использованием специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме;
- регулирование дорожного движения;
- остановка транспортного средства;
- остановка пешехода;
- проверка идентификационного номера, номера кузова, шасси, двигателя транспортного средства, документов, государственных регистрационных знаков, технического состояния транспортного средства;
- составление постановления-квитанции о наложении административного штрафа;
- опрос лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и свидетеля;
- составление протокола об административном правонарушении;
- вынесение постановления по делу об административном правонарушении;
- отстранение от управления транспортным средством;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- изъятие водительского удостоверения;
- запрещение эксплуатации транспортного средства;
- задержание транспортного средства;
- осмотр транспортного средства и груза;
- досмотр транспортного средства;
- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- изъятие вещей и документов;
- арест вещей;
- доставление;
- административное задержание;
- вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении;

- вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
- выезд на место дорожно-транспортного происшествия;
- составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения.

Приказом МВД РФ № 385 и ФМС РФ № 117 от 19 мая 2009 г. Об утверждении Административного регламента исполнения ФМС и ее территориальными органами и ОВД РФ государственной функции по контролю и надзору за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ предписывает в ходе исполнения соответствующей государственной функции органам ФМС России и органам внутренних дел осуществлять следующие административные процедуры:

- принятие решения о проведении проверки;
- издание соответствующего распоряжения на проведение проверки;
- подготовка к проведению проверки;
- осуществление проверки;
- подготовка акта по результатам проведенной проверки, ознакомление с актом объекта проверки;
- принятие по результатам проверки предусмотренных законодательством Российской Федерации мер воздействия.

Административный регламент как комплексный нормативный документ может также устанавливать порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, их должностными лицами. Взаимодействия федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

Следует отметить, что административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами

государственного внебюджетного фонда, к сфере деятельности которых относится исполнение государственной функции, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку исполнения государственных функций.

При разработке регламентов федеральный орган исполнительной власти и орган государственного внебюджетного фонда предусматривают оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций, в том числе:

- упорядочение административных процедур (действий);
- устранение избыточных административных процедур (действий);
- сокращение срока исполнения государственной функции, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции. Федеральный орган исполнительной власти и орган государственного внебюджетного фонда, осуществляющие подготовку регламента, могут установить в регламенте сокращенные сроки исполнения государственной функции, а также сроки выполнения административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции по отношению к соответствующим срокам, установленным законодательством Российской Федерации;
- ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов, исполняющих государственные функции, за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);
- осуществление отдельных административных процедур (действий) в электронной форме.

Библиография:

1. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории. – М., 2010. – С. 13.
2. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории. – М., 2010. – С.14.
3. Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 6.
4. Стахов А.И. Разработка и применение административных регламентов органов исполнительной власти // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика: Материалы научно-методического семинара. – М., Саратов, 2010. – С. 11.

5. Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 87.
6. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный процесс и его реализация в деятельности полиции // Полицейская деятельность. – 2013. – 3. – С. 155 – 170. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.3.8995.
7. Агафонов С.И., Коробкин М.В. Административные регламенты и процедуры в системе МВД России. // Полицейская деятельность. – 2011. – 1. – С. 26 – 35.
8. Куракин А.В., Костенников М.В. Административный процесс и его реализации в деятельности полиции // Полицейская и следственная деятельность. – 2013. – 4. – С. 1 – 44. DOI: 10.7256/2409-7810.2013.4.9250. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_9250.html

References (transliterated):

1. Davydov K.V. Administrativnye reglamenti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii: voprosy teorii. – М., 2010. – С. 13.
2. Davydov K.V. Administrativnye reglamenti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii: voprosy teorii. – М., 2010. – С.14.
3. Buryaga V.O. Administrativnyi reglament v sfere realizatsii ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – М., 2009. – С. 6.
4. Stakhov A.I. Razrabotka i primeneniye administrativnykh reglamentov organov ispolnitel'noi vlasti // Aktual'nye problemy prepodavaniya sovremennogo administrativnogo prava: teoriya, praktika, metodika: Materialy nauchno-metodicheskogo seminara. – М., Saratov, 2010. – С. 11.
5. Kozlova L.S., Sadovskaya T.D. Administrativnye reglamenti kak pravovoe sredstvo preduprezhdeniya korruptsii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2010. – № 2. – С. 87.
6. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Administrativnyi protsess i ego realizatsiya v deyatel'nosti politzii // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2013. – 3. – С. 155 – 170. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.3.8995.
7. Agafonov S.I., Korobkin M.V. Administrativnye reglamenti i protsedury v sisteme MVD Rossii. // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2011. – 1. – С. 26 – 35.
8. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativnyi protsess i ego realizatsii v deyatel'nosti politzii // Politseiskaya i sledstvennaya deyatel'nost'. – 2013. – 4. – С. 1 – 44. DOI: 10.7256/2409-7810.2013.4.9250. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_9250.html