

На правах рукописи

КОРОБКИН

Михаил Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ И ПРОБЛЕМЫ ИХ
РЕАЛИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 –

административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Шурухнов Николай Григорьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Савостин Алексей Анатольевич

кандидат юридических наук, доцент
Обыденова Татьяна Викторовна

Ведущая организация – **Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»**

Защита диссертации состоится 8 декабря 2011 г. в 14.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Проводимая в настоящее время реформа МВД России обусловлена целым рядом проблем, разрешение которых требует значительных усилий как органов государственной власти, так и институтов гражданского общества. Структурные преобразования в системе МВД России могут дать положительный результат лишь в том случае, если они непосредственно коснутся содержания административной деятельности органов внутренних дел, качественно улучшат организацию юрисдикционной, контрольно-надзорной, а также разрешительной деятельности органов внутренних дел. В условиях глобального реформирования МВД России крайне актуальным является исследование административных регламентов, которые реализуются в сфере внутренних дел.

Для действенности проводимых структурных преобразований в системе МВД России необходимы соответствующие теоретические исследования, которые позволили бы рассмотреть отдельные проблемы в организации деятельности органов внутренних дел. Одно из важнейших направлений повышения эффективности административной деятельности органов внутренних дел – внедрение в их правоприменительную деятельность административных регламентов. Административные регламенты и реализуемые в ходе их применения процедуры существенно улучшат качество деятельности органов внутренних дел, создадут оптимальный режим взаимоотношений должностных лиц органов внутренних дел и граждан, которые обратились за предоставлением какой-либо публичной услуги в соответствующий орган внутренних дел. Административные регламенты способствуют также совершенствованию исполнения государственных функций, организации взаимодействия органов внутренних дел с иными органами исполнительной власти в деле обеспечения правопорядка. Кроме того, административные регламенты могут и должны способствовать противодействию коррупции и иным должностным злоупотреблениям со стороны должностных лиц органов и учреждений системы МВД России.

Следует отметить, что исполнительно-распорядительная деятельность в сфере внутренних дел в свое время была предметом исследования и имеет достаточно давние традиции научного анализа. В научной литературе подробно исследовались административные формы и методы работы органов внутренних дел, однако говорить о том, что в настоящее время решены все теоретические проблемы административной деятельности органов внутренних дел, пока не приходится.

Сегодня в силу целого ряда обстоятельств как объективного, так и субъективного характера представляется необходимым пересмотреть многие устоявшиеся правоохранительные конструкции, которые получили свою теоретическую оценку в научной литературе, и на этой основе сформулировать современные предложения по совершенствованию реализации административных регламентов в деятельности МВД России. Безусловно, охватить все аспекты, касающиеся реформирования органов и учреждений системы МВД России, практически невозможно. В этой связи исследование административных регламентов вполне оправданно и своевременно. Административные регламенты все активнее внедряются в правоприменительную деятельность органов внутренних дел и для этого есть целый ряд объективных причин.

Известно, что органы внутренних дел в ходе выполнения возложенных на них задач и функций используют самые разнообразные административные методы и формы, аккумулируя их применительно к сфере своей правоохранительной деятельности. Административные регламенты, в свою очередь, призваны упорядочить правоприменительную деятельность органов внутренних дел, которая носит как внутренний, так и внешний характер. Однако, несмотря на то, что административные регламенты могут качественно улучшить деятельность МВД России по целому ряду направлений, не следует говорить о том, что действующие административные регламенты принципиально изменили работу органов внутренних дел. Это обстоятельство связано, прежде всего, с тем, что различные административные регламенты между собой не взаимосвязаны, их

реализация в полной мере не профинансирована, кроме того, не создан процессуальный механизм реализации некоторых из их положений.

Перечисленные и ряд других обстоятельств обуславливают актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. В ходе проведения настоящего исследования были изучены работы, в которых, так или иначе, исследовались формы и методы административной деятельности органов внутренних дел. В частности, были изучены научные труды Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, М.И. Еропкина, А.П. Коренева, М.В. Костенникова, П.И. Кононова, А.В. Куракина, Б.М. Лазарева, Л.Л. Попова, Г.И. Петрова, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина и др.

Непосредственно проблемы административных регламентов исследовались в работах С.И. Агафонова, И.Н. Барцица, О.В. Буряга, Г.И. Грицая, К.В. Давыдова, М.О. Ефремова, С.З. Женетль, Н.А. Игнатюк, Н.В. Кисилевой, М.Н. Кудилинского, Г.В. Матвиенко, В.Н. Протасова, Э.В. Талапиной, А.В. Филатовой, Т.Я. Хабриевой и др.

Однако лишь отдельные аспекты обозначенной проблемы были предметом научного исследования, поэтому говорить о разработанности избранной проблематики не представляется возможным. В этой связи исследование административных регламентов в деятельности органов внутренних дел весьма своевременно и актуально.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования разработки административных регламентов в системе МВД России.

Предметом диссертационного исследования являются правовые и организационные проблемы, связанные с реализацией административных регламентов в деятельности МВД России.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является теоретическая разработка содержания админист-

ративных регламентов в деятельности МВД России и формулирование на этой основе предложений по совершенствованию их реализации.

Цель диссертационного исследования предопределила решение следующих взаимосвязанных задач:

– сформулировать понятие и раскрыть содержание административного регламента, реализуемого в сфере внутренних дел;

– определить критерии классификации административных регламентов, реализуемых в деятельности органов внутренних дел;

– раскрыть содержание принципов реализации административных регламентов в деятельности органов внутренних дел;

– определить направления использования административно-регламентной деятельности, имеющей место в зарубежных государствах и Российской Федерации;

– изучить нормы права в структуре механизма реализации административных регламентов в органах внутренних дел;

– выявить особенности правоотношений в структуре механизма реализации административных регламентов в деятельности органов внутренних дел;

– определить перспективы использования правоприменительных актов в механизме реализации административных регламентов в деятельности органов внутренних дел.

Методология и методика диссертационного исследования. Методологическую основу диссертации составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические, эмпирические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.).

Эмпирическая база исследования. Эмпирическую базу исследования составили материалы независимых экспертиз административных регламентов, осуществляемых в Федеральной палате адвокатов Российской Федерации, а

также Ассоциации юристов России. В частности, было изучено 68 заключений на проекты административных регламентов, подготовленных в различных федеральных органах исполнительной власти за период с 2005 по 2010 г.г.

Было опрошено и изучено мнение 168 сотрудников Государственного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России относительно проблем реализации Административного регламента исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним, а также Административного регламента исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения за период 2008-2010 гг. Было опрошено 97 сотрудников центрального аппарата Федеральной миграционной службы Российской Федерации по поводу проблем реализации и качества 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.

Научная новизна диссертации заключается в том, что она представляет собой результаты системного монографического исследования путей совершенствования административных регламентов в деятельности МВД России. В работе сформулировано авторское определение административного регламента, реализуемого в сфере внутренних дел. В исследовании раскрыто содержание административного регламента в деятельности органов внутренних дел, определены принципы реализации административных регламентов в деятельности органов внутренних дел. В диссертации выявлены также приоритетные направления использования зарубежного опыта административно-регламентной деятельности. В работе также раскрыт административно-правовой механизм реализации регламентов в деятельности органов внутренних дел, кроме того, определена специфика элементов механизма реализации административных регламентов в сфере внутренних дел.

Проведенное исследование позволило автору сформулировать и вынести на защиту **следующие положения:**

1. Административный регламент в деятельности МВД России – это нормативный правовой акт, носящий подзаконный характер, закрепляющий процедуру исполнительно-распорядительной деятельности, которая направлена на упорядочение отношений в сфере предоставления государственных услуг, организацию взаимодействия различных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также противодействие коррупции в служебной деятельности сотрудников и служащих системы МВД России.

2. Административные регламенты касаются контрольно-надзорной, разрешительной деятельности органов внутренних дел. В этой связи определены критерии их классификации. В частности, административные регламенты в сфере внутренних дел классифицируются в зависимости от юридических свойств и срока действия административного регламента, цели и формы его предписания, а также сферы реализации и предмета регулирования административного регламента.

3. Исследование зарубежного опыта административно-процедурной деятельности в сфере обеспечения правопорядка показывает, что во многих зарубежных государствах созданы и функционируют электронные административные регламенты и процедуры, которые исключают личное взаимодействие гражданина и соответствующего чиновника. В нашей стране подобного рода механизмы в сфере внутренних дел только начинают формироваться. Для совершенствования соответствующего процесса необходимо принять Административный регламент МВД России, определяющий реализацию административных процедур через современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру, которая минимизирует или исключит непосредственное общение граждан с должностными лицами органов и учреждений системы МВД России.

4. Административные регламенты в системе МВД России представляют собой определенную систему, включающую регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государст-

венных услуг, административные регламенты взаимодействия, административные регламенты, касающиеся организации служебных отношений. Каждый из этих административных регламентов выполняет свою роль в механизме реализации возложенных на МВД России задач, однако, как показало исследование, различные административные регламенты не взаимосвязаны. Поэтому представляется необходимым произвести пересмотр действующих в системе МВД России административных регламентов, а также привести их положения в соответствие с законодательством, а также актами Правительства Российской Федерации.

5. В целях совершенствования качества административных регламентов приказ МВД России от 20 сентября 2006 г. № 742 «О проведении независимой экспертизы административных регламентов МВД России» целесообразно дополнить положением о том, что к независимой экспертизе административных регламентов МВД России могут привлекаться также юридические и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов для антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

6. В целях эффективного исполнения предписаний административных регламентов, определяющих режим предоставления государственных услуг в сфере внутренних дел, следует предоставить соответствующим должностным лицам органа внутренних дел и ФМС России право отступать от положений регламента в интересах физических и юридических лиц только лишь в части сокращения времени, установленного для предоставления соответствующей государственных услуги.

7. Вывод о необходимости установления для должностных лиц меры административной ответственности за некачественную подготовку административных регламентов в виде дисквалификации – в случае признания в судебном порядке того факта, что положения данного документа противоречат закону.

Теоретическая значимость работы определяется тем, что в работе раскрыто содержание административных регламентов в деятельности МВД Рос-

сии, обобщен накопленный теоретический материал, касающийся следования административно-процедурной и регламентной деятельности в сфере внутренних дел. В исследовании раскрыты и теоретически обоснованы элементы административно-правового механизма реализации регламентов в деятельности органов внутренних дел. В частности, определены роль и значение норм административного права, административных правоотношений и правоприменительных актов в вопросах организации и реализации административных регламентов в деятельности органов внутренних дел.

В работе сформулированы такие авторские понятия, как «административный регламент», «административно-регламентная деятельность в сфере внутренних дел».

Практическая значимость работы определяется тем, что сформулированные в ходе исследования положения могут быть использованы при подготовке предложений по совершенствованию порядка подготовки административных регламентов в системе МВД России. Материалы диссертации могут быть также использованы в практической деятельности уполномоченных субъектов при проведении независимой экспертизы административных регламентов, подготовленных различными органами исполнительной власти.

Предложения, разработанные в диссертации, нашли свое практическое применение при подготовке учебно-методических материалов по курсам: «Актуальные проблемы науки административного права», «Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел» во Всероссийском институте повышения квалификации сотрудников МВД России. Материалы диссертации использованы при подготовке научно-практического комментария к Федеральному закону «О полиции» (М., Юрайт, 2011). Положения диссертации используются сотрудниками УВД по городскому округу Балашиха ГУВД по Московской области в рамках служебной подготовки, а также при взаимодействии с органами и учреждениями системы МВД России. Кроме того, материалы диссертации использованы в деятельности государственного учреждения Московской области Телерадиовещательная компания «РТВ-Подмосковье».

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.

Отдельные положения диссертационного исследования обсуждались на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы взаимодействия личности и власти в условиях построения правового государства» (31 мая 2010 г., Курский государственный технический университет), в ходе круглого стола «Актуальные проблемы деятельности участковых уполномоченных милиции» (14 апреля 2011 г., ВИПК МВД России), «Проблемы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел» (18 апреля 2011 г., Московский университет МВД России).

Некоторые положения диссертации апробированы в учебном процессе Центра подготовки сотрудников полиции и службы миграции ВИПК МВД России и используются при чтении курса лекций по дисциплине: «Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в органах внутренних дел».

Результаты проведенного диссертационного исследования отражены в шести научных публикациях, три из которых опубликованы в журнале, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Объем и структура работы. Объем и структура работы соответствуют цели и задачам исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются предмет, цель и задачи диссертационного исследования, характеризуются научная новизна и практическая значимость результатов исследования, раскрываются положения, выносимые на защиту, а также приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава диссертации – **«Теоретические основы административных регламентов в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации»** – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Понятие и значение административных регламентов в деятельности органов внутренних дел»* – показано, что административные преобразования, которые произошли за последние годы, привели к неоднозначным результатам. Организационная неразбериха, коррупция и бюрократизм стали следствием целого ряда бессистемных административных преобразований, в том числе проведенных в сфере внутренних дел. 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, появившийся в административно-правовой среде. Развитие административных регламентов было вызвано объективной необходимостью упорядочения исполнительно-распорядительной деятельности различных органов исполнительной власти, определения их компетенции, а также формирования оптимального механизма взаимоотношений должностных лиц исполнительных органов с гражданами и хозяйствующими субъектами.

Структурные преобразования, которые были проведены в системе федеральных органов исполнительной власти, самым непосредственным образом затронули и Министерство внутренних дел Российской Федерации. МВД России было вынуждено, опираясь на федеральное законодательство, акты Президента и Правительства Российской Федерации, модернизировать свою структуру, оптимизировать свои функции, сформировать новую модель взаимодействия с другими органами государственной власти, гражданами, институтами гражданского общества, а также хозяйствующими субъектами. В настоящее время Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регу-

лированию в сфере внутренних дел, а также выработке государственной политики в сфере миграции.

Исходя из вышеизложенного и учитывая содержание задач и функций, которые возложены на МВД России в настоящее время, объективно необходимо совершенствовать механизмы управления в сфере внутренних дел по целому ряду направлений, а также в целом улучшать качество административной деятельности органов внутренних дел. В диссертации констатируется тот факт, что административная деятельность органов внутренних дел имеет разнообразный характер, в реализации данной деятельности занято практически 90 % личного состава МВД России, которые осуществляют как управленческие функции, так и задачи по обеспечению правопорядка в городских и сельских поселениях, а также на объектах транспортной инфраструктуры. Административная деятельность органов внутренних дел реализуется посредством самых разных форм и методов, а также имеет различные аспекты своего применения.

В этой связи для совершенствования административной деятельности органов внутренних дел необходимы соответствующие регламенты, содержащие в себе четкие административные процедуры. Исходя из этого в работе делается вывод о том, что эффективность правоприменительной деятельности в сфере внутренних дел непосредственно связана с качеством нормотворческой деятельности. Административный регламент по своей сути – это подзаконный нормативный правовой акт органа исполнительной власти, который призван определить механизмы реализации закона, а также внести детализацию в регулировании соответствующих отношений, которые оказались излишне конкретны для законодательного регулирования.

Но в отличие от иных актов органов исполнительной власти 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 администра-

тивных регламентов. Таким образом, административные регламенты все активнее внедряются в правоприменительную деятельность органов исполнительной власти различного уровня, и в этом плане органы внутренних дел не являются исключением. К настоящему времени в системе МВД России принято 17 административных регламентов по вопросам, относящимся к компетенции Министерства, а с учетом принятия федеральных законов: «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» их количество должно быть, как минимум, удвоено.

Во **втором параграфе** – *«Классификация административных регламентов и принципы их реализации в деятельности органов внутренних дел»* – утверждается, что от определения критериев классификации административных регламентов и соответственно закрепленных в них административных процедур зависит направление развития административного законодательства, которое определяет режим функционирования системы МВД России.

Определенная сложность классификации административных регламентов, реализуемых в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, состоит в том, что критериев, которые могут повлиять на формирование системы классификации соответствующих актов управления, достаточно много. Поэтому в научной литературе на основании анализа действующего законодательства традиционно выделяются от четырех до пяти критериев, по которым может быть произведена классификация административных регламентов, реализуемых в ходе исполнительно-распорядительной деятельности органов власти и управления. При этом следует учитывать, что всякая классификация нормативного правового материала носит условный характер. В процессе отбора соответствующего материала, а также формирования того или иного критерия проявляется некоторый субъективный подход. Однако есть определенные объективные закономерности, которые учитываются при создании той или иной системы классификации административных регламентов, игнорирование которых свело бы к минимуму какую-либо практическую и теоретическую ценность проведенной классификации. Традиционно административные регла-

менты дифференцируются на регламенты внутренней организации, взаимодействия, предоставления и исполнения публичных функций, а также регламенты, которые определяют статус той или иной должности публичной службы. Имеющиеся точки зрения относительно классификации административных регламентов, безусловно, имеют определенное значение для проведенного исследования и в целом могут быть использованы при классификации административных регламентов, принятых для регулирования общественных отношений в сфере внутренних дел.

Тем не менее, они не учитывают ряд особенностей деятельности МВД России и его должностных лиц. В диссертации предлагается определить критерии классификации административных регламентов в зависимости от юридических свойств и срока действия, цели и формы предписания соответствующего административного регламента, а также сферы его реализации и предмета регулирования соответствующих отношений. Выделенные в работе критерии позволяют глубже подойти к оценке административного регламента в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также показать их регулирующее и охранительное значение.

Говоря о принципах реализации административных регламентов в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, отмечается, что нормативно закрепленный принцип носит императивный характер и тем самым обязателен для сторон соответствующего правоотношения. Административные регламенты содержат в себя принципы, направленные на минимизацию различного рода издержек, которые могут понести граждане и хозяйствующие субъекты при взаимодействии с должностными лицами органов власти и управления. Кроме того, административные регламенты должны устранить административные барьеры и избыточные государственные функции, а также позволить произвести оптимизацию численности, состава и полномочий органов исполнительной власти, результатом которой должно стать сокращение дублирования функций и полномочий, а также оптимизация численности сотрудников и служащих.

В третьем параграфе – *«Административно-регламентная деятельность в зарубежных государствах и возможности использования данного опыта в Российской Федерации»* – отмечается, что административные преобразования, которые происходили в нашей стране за последние 10 лет, опирались на положительно зарекомендовавший себя опыт индустриально развитых государств. Однако, несмотря на это, о каких-то значимых успехах в деле организации исполнительно-распорядительной деятельности в нашей стране говорить не приходится. В российском законодательстве на основе учета зарубежного опыта получили свое нормативное закрепление такие категории, как: «административный регламент», «административная процедура», «государственная услуга», «электронное правительство» и др.

Административное законодательство, регламентирующее деятельность правоохранительных органов в целом и органов полиции в частности, также наполнилось предписаниями, которые уже давно используются в индустриально развитых государствах. Ряд из таких нормативных предписаний, широко используемых в зарубежных государствах, весьма положительно зарекомендовали себя и в нашей стране.

Так, полиция в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, применяет электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе предоставления государственных услуг, взаимодействуя с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями. Выполняя свои задачи, полиция обязана развивать электронные административные регламенты. В свою очередь, МВД России обязано представить сотрудникам возможность использовать Интернет, автоматизированные информационные системы, банки данных, если это необходимо для выполнения задач, возложенных на полицию. При этом сотрудник полиции, используя Интернет, обязан соблюдать порядок работы со служебной информацией, а также режим секретности. Несмотря на развития информационно-коммуникационной системы в сфере внутренних дел, на пути ее использования имеется достаточно много правовых

и организационных проблем. Так, многие сотрудники не умеют пользоваться компьютерной техникой на соответствующем их должности уровне, большинство граждан Российской Федерации старшего и среднего возраста, которые взаимодействуют с органами власти и управления, также не владеют компьютерной техникой и (или) не имеют доступа к сети Интернет.

В этой связи развитие электронных административных регламентов, а также предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел с использованием Интернета сведено к минимуму.

В диссертации отмечается, что многие весьма позитивные предписания, которые получили свое закрепление в Законе «О полиции», в административных регламентах, принятых МВД России, в силу целого ряда причин как объективного, так и субъективного порядка пока не работают. Подобное положение вещей, безусловно, снижает нормативный потенциал принятых документов, а развитие общественных отношений в сфере внутренних дел остается на прежнем уровне.

Для решения имеющихся проблем необходимо приложить весьма существенные усилия, а при принятии соответствующих документов должны учитываться технические возможности их использования. В целях повышения эффективности использования информационно-коммуникационных технологий в области предоставления государственных услуг, необходимо формирование единой инфраструктуры, позволяющей обеспечить взаимодействие всех информационных систем, используемых при предоставлении государственных услуг на основании применения единых подходов и принципов такого взаимодействия.

Вторая глава диссертации – «Проблемы механизма реализации административных регламентов в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Нормы административного права в структуре механизма реализации административных регламентов в органах внутренних дел»* – анализируется механизм реализации административных регламен-

тов в сфере внутренних дел. На основании этого анализа делается вывод о том, что данный механизм имеет достаточно сложную структуру, которая отвечает по своей форме и содержанию тем целям и задачам, которые стоят в настоящее время перед Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Нормы права, наполняющие содержание соответствующих административных регламентов, находятся в диалектической взаимосвязи с другими элементами механизма правового регулирования. Исходя из этого в диссертации исследуется содержание и конструктивные особенности механизма реализации административных регламентов в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, а затем уже обстоятельно анализируются соответствующие правовые нормы, раскрываются особенности административного регламента как комплексного нормативного правового акта, призванного регулировать общественные отношения в сфере внутренних дел.

Норма права занимает центральное место в содержании административного регламента. Она закрепляет сроки и последовательность соответствующих административных действий, компетенцию должностного лица, призванного осуществлять соответствующее исполнительно-распорядительное действие, а также правовой статус лиц, которые попали под действие соответствующего административного регламента. Нормы права, содержащиеся в таком регламенте, закрепляют и ряд технических и организационных предписаний, касающихся места нахождения соответствующего органа, режима его работы и др. Эти предписания имеют важный характер, поскольку от должной организации административной деятельности в конечном итоге зависит достижение цели, ради которой, собственно, и был принят административный регламент или иные управленческие решения.

Административный регламент, принятый МВД России, отличается от иных нормативных правовых актов, принятых тем или иным ведомством. Во-первых, административный регламент содержит в себе определенные административные процедуры, а также иные процессуальные предписания, во-вторых, документ данной формы носит комплексный характер, т.е. не только

регламентирует соответствующие отношения, упорядочить которые он призван, но и касается вопросов организации деятельности органа и его должностных лиц. Для того чтобы организация работы должностных лиц системы МВД России была действительно оптимальна, а сотрудники не были поставлены в излишне формализованные рамки, определенные административным регламентом, определяющим режим предоставления государственных услуг в сфере внутренних дел, соответствующим должностным лицам органа внутренних дел и ФМС России целесообразно предоставить право отступать от положений регламента в интересах физических и юридических лиц в части сокращения времени, которое выделено для предоставления соответствующей государственной услуги. Такой подход, на наш взгляд, будет способствовать повышению эффективности реализации норм административного права в сфере внутренних дел.

Административный регламент, который регулирует отношения в сфере внутренних дел, как и любой другой подзаконный нормативный документ органа исполнительной власти, имеет государственно-властную природу. Его предписания обязательны для исполнения всеми субъектами, которым он адресован. Исполнение предписаний административного регламента обеспечивается мерами государственного принуждения, а также иными средствами организационного характера. В механизме реализации административного регламента принимают участие различные субъекты. У каждого из них свой правовой статус. Исходя из этого, в процессе применения нормативного документа возникают разнообразные правоотношения, которые являются каналом реализации норм административного права, которые содержатся в соответствующем административном регламенте.

Во втором параграфе – *«Административные правоотношения в структуре механизма реализации административных регламентов в деятельности органов внутренних дел»* – утверждается, что в ходе реализации административных регламентов возникает целый ряд правоотношений, занимающих немаловажное место в механизме регулирования общественных отношений в сфере

внутренних дел. Административные регламенты, как уже отмечалось, представляют собой сложный феномен, который необходимо рассматривать как единый организм с учетом внутренних связей между его составными частями. В диссертации подчеркивается, что административный регламент – это нормативный правовой акт, регулирующий разнообразные общественные отношения управленческого характера, в том числе возникающие в сфере внутренних дел.

Отмечается, что рассматриваемые отношения могут носить как внутриведомственный, так и внешний характер. Административные правоотношения, которые складываются в сфере внутренних дел, имеют основания возникновения и сферу развития. Изначально административные регламенты должны были упорядочивать общественные отношения, складывающиеся в сфере предоставления государственных услуг, а также осуществления контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. Именно в ходе этих видов деятельности органов внутренних дел возникало достаточно много проблем и злоупотреблений. С течением времени география правоотношений, которые стали подпадать под регламентирующее воздействие административных регламентов, существенно расширилась. Так, предметом регулирования административных регламентов стали служебные, а также внутриорганизационные и внешнеорганизационные отношения. Кроме того, некоторым органам исполнительной власти потребовалось принятие совместных административных регламентов, поскольку возникла необходимость упорядочения достаточно сложных, комплексных отношений, в частности в сфере обеспечения правопорядка на потребительском рынке, безопасности дорожного движения, миграции и др.

В целях совершенствования межведомственного электронного взаимодействия органов исполнительной власти в сфере внутренних дел, необходимо создать электронный сервис. Кроме того, необходимо обеспечить использование данного электронного сервиса при эксплуатации всех информационных систем, подключенных к системе межведомственного электронного взаимодействия.

До недавнего времени объектом регулирования административного регламента выступала преимущественно внешняя правоприменительная деятельность органа исполнительной власти, однако практика показала, что ее эффективность во многом обусловлена эффективностью совершенствования внутриорганизационных отношений. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что от качества регулирования внутриорганизационных и служебных отношений зависит и эффективность внешней правоприменительной деятельности. В этой связи вполне правильным представляется принятие административных регламентов внутренней организации органа исполнительной власти, а также должностных регламентов.

Поведенное исследование показывает, что административные регламенты, которые регламентируют внутриорганизационные отношения, административные регламенты исполнения государственных функций и регламенты предоставления государственных услуг должным образом не взаимосвязаны, что создает определенные проблемы при осуществлении соответствующей административной деятельности. Исходя из этого в настоящее время в системе МВД России с учетом развития действующего законодательства необходимо пересмотреть ряд принятых административных регламентов и попытаться увязать их между собой в логическую цепочку. Это позволит исключить предписания, которые препятствуют эффективной и целенаправленной деятельности органов внутренних дел в сфере осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг.

В третьем параграфе – *«Акты применения норм административного права в структуре механизма реализации административных регламентов в деятельности органов внутренних дел»* – определено, что административный регламент в сфере внутренних дел может быть реализован посредством соответствующих правоприменительных актов, которые приводят в действие конкретный правовой механизм. В связи с этим существует насущная необходимость совершенствования правоприменительной деятельности в сфере внутренних дел, которое возможно только посредством улучшения качества и по-

рядка издания актов применения норм административного права. Вынесение акта применения нормы административного права в механизме реализации административных регламентов в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации осуществляется посредством изучения фактических обстоятельств дела, анализа правовой нормы и учета ряда других обстоятельств.

Правоприменительные акты, которые выносятся на основании и во исполнение административных регламентов, носят разрешительный, регистрационный, охранительный, а также юрисдикционный характер. Каждый из выделенных правоприменительных актов имеет свою структуру, а также основания вынесения. В диссертации анализируются различные правоприменительные акты, на основании чего формулируются предложения по совершенствованию реализации административных регламентов в сфере внутренних дел. Исследование института административных регламентов дает возможность отметить, что МВД России, как и другие органы исполнительной власти, посредством своих позитивных решений может оказывать влияние на социально-экономическое развитие. Именно поэтому административные регламенты занимают одно из центральных мест в регулировании административной деятельности органов внутренних дел. Кроме того, от их качества зависит правоохранительная деятельность органов внутренних дел, защита прав граждан и хозяйствующих субъектов, которые непосредственно взаимодействуют с органами и учреждениями системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В **заключении** содержатся основные выводы и предложения, изложенные в диссертационном исследовании, наиболее значимые из которых отражены в тексте данного автореферата при характеристике отдельных разделов работы.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

В ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Коробкин М.В., Костенников М.В.* Акты органов исполнительной власти в механизме реализации административных регламентов // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 58-65 (0,4 / 0,9 п.л.).

2. *Коробкин М.В.* Акты органов исполнительной власти основа административного регламента // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 48-52 (0,4 п.л.).

3. *Коробкин М.В.* Административно-правовое регулирование разработки регламентов // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 77-80 (0,3 п.л.).

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. *Коробкин М.В.* Административный регламент взаимодействия – органов внутренних дел с органами Роспотребнадзора // Право и жизнь. – 2010. – № 146 (8). – С. 190-194 (0,3 п.л.).

5. *Коробкин М.В.* Административный регламент: понятие, цели, структура // Право и жизнь. – 2010. – № 149 (11). – С. 38-44 (0,5 п.л.).

6. *Коробкин М.В., Агафонов С.И.* Административные регламенты и процедуры в системе МВД России // Полицейская деятельность. – 2011. – № 1. – С. 26-35 (0,4/ 0,8 п.л.).

Подписано в печать 27.10.2011 г. Заказ № ____.
Формат 60x84 1/16. Объем 1,4 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.