

ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ФУНКЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

© 2019 г. А. Н. Грищенко

Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя

E-mail: grishenko1981@mail.ru

Поступила в редакцию 05.03.2018 г.

В статье рассматриваются правовые и организационные аспекты, связанные с обеспечением функции МВД России по предоставлению государственных услуг физическим и юридическим лицам. Особое внимание обращается на административно-правовой аспект обозначенной проблемы, на основании чего формулируются предложения по совершенствованию работы полиции в данном направлении.

Ключевые слова: услуга, функция, МВД, полиция, эффективность, регламент, правовой акт, реформа, регулирование, воздействие, сфера, предоставление, правление.

DOI: 10.31857/S013207690004425-9

Полиция является одним из универсальных правоохранительных органов. Если правоохранительный аспект деятельности полиции исследован более чем основательно, то проблемы деятельности полиции в сфере предоставления государственных услуг практически не раскрыты. В этой связи есть объективная необходимость обратить внимание на соответствующую проблему.

Функции полиции законодатель определил в качестве основных направлений ее деятельности. Данные функции имеют ярко выраженную правоохранительную направленность и предполагают широкую возможность применения мер государственного, прежде всего административного и уголовного, принуждения. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹ деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям (законодатель не использует устоявшийся в юридической науке термин «функция», идентичный по содержанию термину «основное направление». — *Авт.*): защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка

в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной детективной (сысской) деятельности; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; осуществление экспертно-криминалистической деятельности. Законодатель специально указал, что вышеперечисленные направления являются для полиции **основными**, т.е. приоритетными, но такой подход не исключает, а напротив, дает основание говорить, что наряду с ними могут осуществляться и направления «неосновные». В теории государства и права широко распространенной классификацией функций государства является их подразделение (в зависимости от степени их важности) на основные и неосновные функции. Причем такая классификация признается не только желательной, но и объективно необходимой². Поскольку функции государственных органов (той же полиции) производны от функций государства, подобная классификация в полной мере применима и в отношении них. Следует сказать, что предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел не указано в законе среди основных направлений деятельности полиции. Подобная неопределенность может

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

² См.: Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Теория государства и права. М., 2015. С. 240.

трактоваться двояким образом. Прежде всего законодатель мог исходить из того, что государственные услуги предоставляются полицией в рамках основных направлений ее деятельности, и специально выделять данное направление и оформлять его нормативно нет необходимости. В пользу подобной трактовки говорит то обстоятельство, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» принимался уже после того, как институт государственных услуг юридически оформился в принятом ранее Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³. Поэтому введение соответствующих норм в профильный «полицейский закон» законодатель мог посчитать избыточным. Таким образом, деятельность полиции по предоставлению государственных услуг как бы «растворилась» в рамках основных направлений ее деятельности. Впрочем, возможна и иная трактовка. Законодатель мог исходить из того, что государственные услуги предоставляются полицией вне основных направлений, а потому представляют некое самостоятельное «неосновное» направление ее деятельности, специально не выделенное в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции», реализуемое на основе норм общего для всех субъектов предоставления государственных услуг, включая полицию.

В этой связи уместен вопрос: полиция предоставляет государственные услуги в рамках полицейской деятельности либо нет, и это ее новая «сервисная» функция, реализуемая за рамками полицейской деятельности? Но, прежде чем дать на него ответ, нужно определиться с тем, что сама по себе есть полицейская деятельность. Под полицейской деятельностью, полагает К.С. Бельский, в самом общем виде следует понимать особую государственно-управленческую деятельность, направленную на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности (и любой другой) — безопасности, связанной с применением государственного принуждения⁴. В данном определении ни о каких государственных услугах, предоставляемых полицией, как видно, речь не идет. По мнению С.П. Матвеева, полицейская деятельность может быть представлена как разновидность государственной деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности как внутри государства, так и за его пределами на основании международных договоров, связанной с возможным применением государственного принуждения, а также состоящей в предоставлении государственных услуг

в соответствии с профилем правоохранительной деятельности⁵. В трактовке указанного автора полицейская деятельность включает в себя и предоставление государственных услуг, хотя и с оговоркой о том, что предоставляются они в соответствии с профилем правоохранительной деятельности.

Следует отметить, что полицейская деятельность неразрывно связана с правоохраной, применением мер государственного, в том числе административного, принуждения. В этом и состоит суть, своеобразные «альфа и омега» данного вида деятельности. Не случайно поэтому, что отдельные авторы крайне сдержанно (если не сказать скептически) оценивают саму возможность предоставления полицией каких бы то ни было государственных услуг. Так, весьма авторитетный административист Ю.Е. Аврутин, размышляя о проблемах реформирования МВД России, отметил, что к модному сейчас понятию «государственная услуга» в сфере государственного управления вообще и в сфере обеспечения правопорядка, в частности, следует подходить весьма осторожно. Представляется, пишет далее цитируемый автор, что государственные услуги должны быть ограничены сферой так называемого «обеспечительного», «созидающего», «положительного» публичного управления, и им нет места в процессах правоохранительного управления, непосредственно связанного с государственным принуждением и юрисдикционными полномочиями. По мнению Ю.Е. Аврутина, обслуживание населения следует понимать как нравственный и организационный принцип функционирования полиции, при котором она должна относиться к каждому попадающему — добровольно или в силу необходимости — в сферу ее юрисдикции гражданину как клиенту, которому нужно оказать внимание, и сделать это вежливо, культурно, доброжелательно и оперативно⁶. В целом справедливость суждений Ю.Е. Аврутина сомнений не вызывает. Вместе с тем вряд ли правильно не замечать очевидного, а именно: тенденции развития отечественного законодательства и юридической мысли, наконец, мировой опыт трансформации полиции в структуру в значительной степени сервисную, что явственно наблюдается в правовых, демократических, экономически развитых государствах современного мира, например в Федеративной Республике Германия, опыт которой, учитывая федеративное государственное устройство, особенно интересен и практически полезен для Российской

⁵ См.: Матвеев С.П. Понятие и генезис полицейской деятельности // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер. «Право». 2015. № 2. С. 105.

⁶ См.: Аврутин Ю.Е. Нужна ли стратегия организационно-правового строительства полиции? (Размышления о некоторых проблемах реформирования МВД России) // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 13.

³ См.: СЗ РФ. 2012. № 31, ст. 4173.

⁴ См.: Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 34.

Федерации. Данное явление, причем в сравнительно-правовой плоскости, уже исследовалось отечественными учеными-юристами⁷.

Предоставление государственных услуг — самостоятельное неосновное направление деятельности (функция) российской полиции. Если говорить об отечественном законодательстве, то прежде всего следует обратиться к Положению об МВД России, утвержденному Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699⁸. Среди основных задач ведомства впервые в его более чем двухсотлетней истории специально выделена **задача предоставления государственных услуг в сфере внутренних дел**. Отметим, что ранее действовавшие Положение о министерстве 1996 г.⁹ и, что особенно важно, Положение 2011 г.¹⁰, которое было принято уже в период активного проведения административной реформы, таких норм не содержали. Таким образом, уместно говорить о том, что сделан важный шаг на пути постепенной трансформации той же полиции из сугубо силовой структуры в структуру сервисную, ориентированную на обслуживание населения, повседневных нужд граждан. Такой достаточно сложный и продолжительный путь уже прошла полиция ряда экономически развитых правовых государств современного мира. Напротив, Россия делает в том же направлении лишь первые осторожные шаги. При этом стоит помнить, что основное назначение органов внутренних дел остается неизменным — это защита конституционных прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств¹¹. Предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел хотя и важная задача, но, исходя из компетенции МВД России, все же должна признаваться задачей второстепенной. Тем не менее значение ее в обозримой перспективе, думается, будет возрастать. При таком положении едва ли уместно отрицать

тот факт, что в настоящее время предоставление государственных услуг — самостоятельная, пусть и неосновная функция российской полиции, реализация которой не нуждается в принудительном «сопровождении»¹². Сказанное позволяет сделать однозначный вывод: предоставление полицией государственных услуг происходит вне рамок полицейской деятельности, неотъемлемым атрибутом которой является применение в предусмотренных федеральным законом случаях мер государственного правового принуждения. Следовательно, нет оснований говорить о том, что, предоставляя государственные услуги, полиция участвует в реализации такой основной внутренней функции государства, как функция охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правового порядка. Данная функция государства, исходя из ее социальной значимости и важности, неизменно выделяется в теории права¹³. Социальное государство, а именно таковым провозглашает нашу страну Конституция РФ (ч. 1 ст. 7), не меняет своей политико-организационной природы и, соответственно, выполняет все функции, присущие государству любого типа. У него также сохраняется аппарат управления и аппарат принуждения, однако меняется их соотношение в сторону увеличения управленческих (регулятивных) функций. Одновременно снижается охранительная, карательная функция государства¹⁴. Именно данный процесс наблюдается в современной России, где полиция наряду с традиционной охранительной функцией предоставляет гражданам в рамках определенной законодательством компетенции широкий спектр государственных услуг.

Если говорить о юридической мысли и зарубежном опыте, то хотелось бы обратиться к мнению Л.А. Мицкевич, глубоко и плодотворно исследовавшей современное административное право Федеративной Республики Германия¹⁵. Так, при описании государственного (публичного) управления большинство немецких административистов, подчеркивая его многообразие, выделяют несколько

⁷ См., напр.: Руден Е. Ю., Астапенко П. Н., Дербичева С. А. Административная модернизация полицейской службы: стратегия и методология (Практика Федеративной Республики Германии и Российской Федерации в сравнительном анализе). М., 2011.

⁸ См.: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V), ст. 7614.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 30, ст. 3605.

¹⁰ См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10, ст. 1334.

¹¹ См.: Нургалиев Р. Г. Органы внутренних дел и их роль в обеспечении социально-экономической безопасности страны. М., 2010. С. 47.

¹² См.: Бикетов О. И., Опарин В. Н., Сургутсков В. И. Новая система правоохранительных полицейских органов Российской Федерации и правоохранительный полицейский надзор // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всеросс. науч.-практ. конф. (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2016. С. 117.

¹³ См., напр.: Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Указ. соч. С. 241; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2015. С. 59.

¹⁴ См.: Бошно С. В. Теория государства и права. М., 2007. С. 330.

¹⁵ См.: Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии. Красноярск, 2002. С. 121.

критериев для характеристики данного явления. В частности, в зависимости от способов государственно-управленческого воздействия разграничивают обязывающее государственно-властное воздействие (вмешательство — *Eingriffsverwaltung*) и позитивное (предоставляющее) управление (*Leistungsverwaltung*). В первом случае управление выступает как повелевающее, обязывающее, обременяющее. Исполнение этих повелений в случае необходимости обеспечивается с помощью принуждения. Во втором случае гражданам предоставляются права на различные блага и услуги. Их правовое и фактическое социальное положение улучшается, реализуются имеющиеся права или предоставляются новые¹⁶.

Кстати, тенденцию грядущих изменений в статусе полиции еще в начале 2000-х годов чутко уловил В.Я. Кикоть. По его мнению, служба в органах внутренних дел должна рассматриваться и конструироваться как особый вид государственной службы Российской Федерации. Она должна строиться в соответствии с принципами специализации деятельности полиции и отказа от ее милитаризации¹⁷. Предоставление услуг как функция государственной службы, отметил Р.Г. Нургалиев, возглавлявший МВД России в период с 2004 по 2012 г., по форме может и должно сочетаться с идеями социального служения согражданам, обществу. В правовом демократическом государстве и для правоохранительных институтов можно взять за основу эти идеи и следовать им в разработке новой социальной модели МВД России¹⁸. Отказ от милитаризации как раз и проявляется в появлении у российской полиции самостоятельной (подчеркнем это еще раз), пусть и не основной, а «сервисной» функции предоставления государственных услуг, которая осуществляется за рамками собственно полицейской деятельности и не предполагает применения мер государственного принуждения.

Институт государственных услуг прочно вошел в отечественную управленческую практику и, как следствие, в науку административного права в результате масштабной административной реформы, проводимой политическим руководством Российской Федерации и нацеленной на повышение эффективности системы государственного управления. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁹, который де-юре дал

старт этой реформе, под функциями по оказанию государственных услуг понималось предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Как видно, изначально государственные услуги были ориентированы главным образом на социальную сферу, где они традиционно и предоставлялись, и лишь в случае, если это было установлено федеральными законами, могли предоставляться и в других областях. Наиболее полно и всесторонне подходы к предоставлению государственных услуг, на основе которых данный институт развивается в настоящее время, были определены в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р²⁰.

Административная реформа не могла не затронуть систему МВД России и органы внутренних дел в целом, включая полицию, которые вошли в число федеральных органов исполнительной власти, оказывающих населению государственные услуги в соответствии с закрепленной компетенцией. Убедительным подтверждением тому служит один из так называемых «майских указов» Президента РФ, а именно — Указ от 6 мая 2012 г. № 601²¹, в котором Правительству РФ предписывается достигнуть определенных показателей в сфере предоставления государственных услуг. В частности, уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных услуг к 2018 г. должен составлять не менее 90%, а доля граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронной форме, — не менее 70%. Очевидно, что эти показатели в полной мере относятся и к государственным услугам в сфере внутренних дел. Выступая на расширенном заседании коллегии возглавляемого им ведомства с участием Президента РФ, которое состоялось 9 марта 2017 г., министр внутренних дел РФ В.А. Колокольцев не обошел вниманием вопросы предоставления государственных услуг. «В настоящее время, — отметил министр, — имеются необходимые правовые, организационные и технические условия для сокращения до 15 мин. времени ожидания в очереди при обращении заявителя для

¹⁶ См.: там же. С. 12.

¹⁷ См.: Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 32.

¹⁸ См.: Нургалиев Р.Г. Указ. соч. С. 10.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2004. № 11. ст. 945.

²⁰ См.: СЗ РФ. 2005. № 46, ст. 4720.

²¹ См.: Указ Президента РФ от 6 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19, ст. 2338.

получения госуслуг. В большинстве территориальных органов этот показатель уже достигнут»²². Таким образом, важность данного направления деятельности МВД России, а именно: предоставление государственных услуг, — безоговорочно признается руководством ведомства.

Нельзя не отметить, что в МВД России очень ответственно подошли и к реализации предоставления услуг населению. На официальном сайте министерства в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (<https://мвд.рф/>) имеется специальный раздел, посвященный государственным услугам. В частности, приведен полный перечень государственных услуг, предоставляемых МВД России, перечислены подразделения, в компетенции которых находится та или иная услуга (Главное управление по контролю за оборотом наркотиков МВД России, Главное управление по вопросам миграции МВД России, Главный информационно-аналитический центр МВД России, региональные информационные центры, подразделения Госавтоинспекции ГУОБДД МВД России, территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации — лицензирование частной детективной (сыскной) деятельности территориальными органами МВД России на районном уровне). На сайте специально выделены разделы «Опрос МВД России о качестве оказанных услуг» и «Сведения о местонахождении подразделений МВД России».

Несмотря на очевидную специфику государственных услуг в сфере внутренних дел, на них распространяется общее законодательство об организации их предоставления, и прежде всего Федеральный закон от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором нормативно закрепляется понятие «государственная услуга»²³, являющееся ключевым в данной сфере общественных отношений. Напомним, государственная услуга определяется законодателем как деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Справедливости ради нужно сказать, что существует еще одно закрепленное законом определение государственной услуги. Так, согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ²⁴ государственные (муниципальные) услуги (работы) — это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами

государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, устанавливаемых законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Объем и содержание неосновной функции полиции по оказанию государственных услуг населению не статичны и периодически корректируются, что в решающей степени связано с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти и, как следствие, с перераспределением полномочий между ними. Так, после образования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации количество государственных услуг, предоставляемых МВД России, значительно сократилось. Причем некоторые из них, по мнению М.С. Крицкой, трудно назвать услугой. Например, вряд ли можно утверждать, что проставление апостиля, выдача справок о наличии (отсутствии) судимости и проведение добровольной государственной дактилоскопической регистрации являются широко применяемыми услугами, позволяющими поставить удовлетворенность от их предоставления в один ряд с общественной оценкой защищенности жизни и здоровья. Думается, качество предоставления государственных услуг должно учитываться при оценке деятельности территориальных органов внутренних дел, однако для этого показателя необходимо установить понижающий коэффициент, дабы объективировать итоговую вневедомственную оценку²⁵. С подобной оценкой в полной мере согласиться трудно. Конечно, защита жизни и здоровья граждан, бесспорно, является для полиции приоритетом. О том, насколько ей это удастся, граждане в решающей степени оценивают деятельность полиции. Вместе с тем, нельзя недооценивать такое направление деятельности, как предоставление государственных услуг, тем более что граждане обращаются за этими услугами по личной инициативе в целях реализации их конституционных прав и свобод. Поэтому ставить под сомнение, что те же проставление апостиля или выдача справок о наличии (отсутствии) судимости являются государственными услугами, вряд ли обоснованно. Именно эти услуги в силу их специфики предоставляются в сфере внутренних дел.

Соответствие деятельности полицейских структур конституционным стандартам современного демократического государства требует наличия и эффективного функционирования особого рода социального механизма — механизма обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции, представляющего собой

²² См.: Текст официального выступления В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России. URL: <https://мвд.рф/news/item/9628493> (дата обращения: 12.12.2017).

²³ См.: СЗ РФ. 2012. № 31, ст. 4173.

²⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

²⁵ См.: Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 112.

сбалансированный комплекс мер нормативно-правового, организационно-управленческого и общественно-надзорного характера, направленных на формирование условий для максимально полной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности полиции²⁶, и, в частности, в сфере предоставления отнесенных законодательством к ее компетенции государственных услуг.

Рассматриваемая функция полиции является для нее новой, а потому в известной мере стоит особняком среди тех ее функций, которые, если так можно выразиться, являются для нее типичными и во всех отношениях привычными для отдельных граждан и общества в целом.

Полиция предоставляет гражданам государственные услуги, отнесенные законодательством к ее компетенции, на основании специальных нормативных документов — **административных регламентов**, которые разрабатываются в центральном аппарате МВД России и утверждаются ведомственными приказами²⁷. Кроме того, используются регламенты, утвержденные продолжающими действовать приказами упраздненных федеральных органов исполнительной власти, например Федеральной миграционной службы, чьи полномочия Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156²⁸ были переданы МВД России. Министерству предстоит проделать значительную по объему работу, направленную на разработку и утверждение новых регламентов взамен ранее действовавших регламентов упраздненных органов. Частично эта работа уже выполнена. Так, приказами МВД России от 17 июля 2017 г. № 469²⁹ и № 470³⁰, приказом от 21 июля 2017 г. № 495³¹, приказом от 2 августа

2017 г. № 593³² были утверждены административные регламенты МВД России по предоставлению государственных услуг, которые в недавнем прошлом относились к компетенции упраздненной Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, чьи правовые акты признаны теперь недействующими. Принятие МВД России новых редакций соответствующих регламентов дает возможность провести их коррекцию с учетом тех недостатков, которые выявила в период их действия правоприменительная практика.

Подготовка административных регламентов предоставления государственных услуг унифицирована и осуществляется на основании Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373. Согласно п. 12 Правил в регламент включаются следующие разделы: а) общие положения; б) стандарт предоставления государственной услуги; в) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме; г) формы контроля за исполнением регламента; д) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также их должностных лиц. Наличие нормативно закрепленных Правил заметно упрощает нормотворческую деятельность федеральных органов исполнительной власти, делает регламенты единообразными, что, безусловно, позволяет обеспечить качественное правовое регулирование предоставления государственных услуг как полицией, так и федеральными органами исполнительной власти в целом.

Во многих случаях административные регламенты по предоставлению той или иной государственной услуги заменили ранее действовавшие инструкции, которые так же, как и регламенты, утверждались приказами МВД России. К примеру, Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, утвержденный приказом МВД России от 7 ноября 2011 г. № 1121³³, пришел на смену Инструкции о порядке предоставления гражданам справок о наличии (отсутствии) у них судимости, утвержденной приказом МВД России от 1 ноября 2001 г. № 965³⁴. Их сравнительный анализ позволяет сде-

²⁶ См.: *Зимин Е.А.* Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции (на примере США): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 16.

²⁷ См., напр.: приказ Министерства внутренних дел РФ от 12 сентября 2011 г. № 2001 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок» // БНА РФ. 2011. № 47; приказ Министерства внутренних дел РФ от 23 ноября 2011 г. № 1165 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о реабилитации жертв политических репрессий» // БНА РФ. 2012. № 18.

²⁸ См.: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15, ст. 2071.

²⁹ См.: Росс. газ. 2017. 21 авг.

³⁰ См.: там же.

³¹ См.: там же.

³² См.: там же. 29 авг.

³³ См.: там же. 2012. 11 янв.

³⁴ См.: там же. 2002. 23 янв.

лать ряд общих выводов относительно развития административно-правовой базы в данной сфере. Инструкция не структурирована по разделам, а состоит из пунктов, которых 17, и двух приложений. При этом общим для обоих документов является то, что они утверждены приказами МВД России и, таким образом, являются их составными частями.

В контексте исследования проблемы правовой обеспеченности деятельности полиции в сфере предоставления государственных услуг населению уместно задаться вопросом: насколько актуально в современных условиях законодательное регулирование путем принятия отдельного федерального закона? Напомним, в разгар проведения мероприятий административной реформы (а этот период пришелся на первую половину 2000-х годов) попытки принять такого рода закон предпринимались неоднократно. Достаточно назвать проекты федеральных законов: «Об административных процедурах (регламентах)», «Об основах административных процедур», «Об административных регламентах», «О стандартах государственных услуг», «Об административных регламентах в исполнительных органах Российской Федерации». Судьба их известна: ни один законопроект так и не стал действующим федеральным законом, что, учитывая отечественные традиции государственного управления (а они в значительной степени основываются на регулировании общественных отношений нормами подзаконных актов), представляется вполне закономерным.

Немало ученых-юристов также были апологетами идеи именно законодательного регулирования в этой сфере. Так, И.Н. Барциц отмечал, что регламент должен стать официальным выражением административно-правовых процессов, основополагающий элемент которого — административная процедура. По мнению указанного автора, следует поддержать позицию, согласно которой общие положения об административных процедурах (действиях) должны закрепляться законами, а их конкретизация и развитие — осуществляться в подзаконных нормативных правовых актах³⁵. Активным сторонником законодательного регулирования, причем весьма детального и обстоятельного, является Ю.В. Тихомиров, который еще на начальном этапе административной реформы предложил авторскую структуру проекта федерального закона «Об административных процедурах», состоявшего из 14 глав³⁶. В разгар административной реформы несколько иной вариант правового

регулирования административных процедур предлагал А.В. Яцкин. Он доказывал необходимость принятия федеральных законов «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти» и «О стандартах государственных услуг»³⁷. Идея законодательного регулирования административных процедур для отечественных ученых-юристов актуальна и в настоящее время. Так, К.В. Давыдовым подготовлен очередной законопроект, теперь уже проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах Российской Федерации»³⁸. По мнению указанного автора, законопроект в лучших традициях австро-германской модели закрепляет универсальные требования к форме, содержанию административных актов, действительности и недействительности, их обновлению, доведению до сведения заинтересованных лиц, действию во времени³⁹. Предлагаемое законодательное регулирование, да еще и в «лучших традициях австро-германской модели», представляется явно избыточным, вторгающимся в компетенцию исполнительной власти, самостоятельной функцией которой, как известно, является функция нормотворческая, которая, по весьма точному утверждению К.С. Бельского, заключается в издании органами этой власти нормативных актов управления⁴⁰. Справедливость подобной оценки подтверждается и таким универсальным критерием, как время. Даже на пике административной реформы, который пришелся на вторую половину 2000-х годов, проект федерального закона об административных процедурах так и не был принят. И это при том, что массив административных регламентов в тот период находился лишь в процессе формирования, и законодательное обеспечение в данном случае было бы вполне уместно и практически оправданно. Однако этого тогда не произошло. Думается, законодательное регулирование административных процедур на уровне федерального закона в современных условиях утратило актуальность. В настоящее время административные процедуры вполне успешно регулируются в действующих административных регламентах, убедительным подтверждением чему служат регламенты, утвержденные приказами МВД России, в которых

³⁷ См.: Яцкин А.В. Правовое регулирование административной реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21.

³⁸ См.: Давыдов К.В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 50.

³⁹ См.: там же. С. 49.

⁴⁰ См.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 19.

³⁵ См.: Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2007. С. 166.

³⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 31.

определен порядок предоставления государственных услуг, оказываемых полицией.

Определенной проблемой административно-правовой деятельности полиции по обеспечению ее функции предоставления государственных услуг населению является обеспечение ее надлежащего качества. В результате, главным образом, судебного нормоконтроля периодически выявляются отдельные дефекты. Так, решением Верховного Суда РФ от 27 апреля 2012 г. № АКПИ12-181⁴¹ признан недействующим п. 75 Инструкции о порядке организации работы по приему квалификационных экзаменов и выдаче водительских удостоверений в подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ, утвержденной приказом Министерства внутренних дел РФ от 20 июля 2000 г. № 782, в части, предусматривающей аннулирование и утилизацию водительских удостоверений, не востребованных по истечении двух лет после окончания срока лишения права управления транспортными средствами. В свою очередь, тот же судебный орган решением от 27 марта 2012 г. № АКПИ12-181 признал не действующими со дня вступления решения в законную силу абз. 5 п. 149, п. 151, предусматривающие в качестве основания производства досмотра транспортного средства отказ водителя или граждан, сопровождающих грузы, от проведения осмотра транспортного средства и перевозимого груза, п. 153, абз. 3 п. 155 Административного регламента Министерства внутренних дел РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом Министерства внутренних дел РФ от 2 марта 2009 г. № 185, а также приложение № 10 к Административному регламенту, предусматривающее в качестве основания составления протокола о досмотре транспортного средства отказ водителя или граждан, сопровождающих грузы, от проведения осмотра транспортного средства и перевозимого груза, в остальной части заявленные требования оставить без удовлетворения.

Конечно, учитывая достаточно сложную процедуру разработки административных регламентов, их экспертизы, включая экспертизу общественную, и государственной регистрации в Минюсте России, такие случаи сравнительно редки, а потому не несут сколько-нибудь заметной угрозы интересам личности и общества. Вместе с тем сам факт выявления таких дефектов настораживает, заставляет искать пути их недопущения и оперативного устранения во внесудебном порядке.

Одним из перспективных направлений представляется **мониторинг применения административных регламентов**, на основании которых полиция предоставляет государственные услуги. Очевидно, что недостаточно лишь утвердить тот или иной регламент приказом МВД России, сделав его тем самым обязательным для исполнения полицией, но нужно также на протяжении определенного времени отслеживать его практическое применение. Оптимальным представляется пятилетний период. Мониторинг должен основываться на анализе обращений тех, кому полиция предоставляет государственные услуги. Обычно именно в обращениях те же граждане высказывают несогласие с теми или иными положениями административного регламента предоставления государственной услуги, требуют его корректировки. Чуткое отношение к таким обращениям, их внимательный анализ позволяют своевременно выявить дефекты регламентов и оперативно устранять их во внесудебном порядке, а значит, снизятся репутационные риски для МВД России, а также Минюста России, осуществляющего государственную регистрацию административного регламента. Очевидно, что коррекция административного регламента в результате судебного нормоконтроля (а она происходит публично в ходе открытого судебного заседания в Верховном Суде РФ) негативно влияет на репутацию федерального органа исполнительной власти, ставит под сомнение профессионализм и компетентность сотрудников его правовых подразделений и, как следствие, умаляет авторитет государства в глазах граждан.

Выводы

На современном этапе государственного строительства полиция Российской Федерации наряду с традиционными чисто полицейскими функциями наделена динамично развивающейся «сервисной функцией», а именно — функцией предоставления государственных услуг. Эта функция является неосновным направлением деятельности полиции. Государственные услуги предоставляются полицией вне рамок собственно полицейской деятельности, неотъемлемым атрибутом которой является применение в предусмотренных федеральным законом случаях мер государственного правового принуждения. «Сервисная функция» полиции, напротив, применения мер государственного принуждения не предполагает.

Качественная правовая база является важнейшим фактором, обеспечивающим эффективность деятельности полиции в сфере предоставления государственных услуг. Основу ее составляют федеральные законы. Вместе с тем исключительно велико значение подзаконных административно-правовых актов в этой сфере, и прежде всего

⁴¹ См.: Бюллетень ВС РФ. 2012. № 12.

тех, которые издает МВД России в процессе ведомственного нормотворчества. Полиция предоставляет государственные услуги на основании административных регламентов, утверждаемых приказами МВД России.

Базовый для деятельности полиции Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»⁴² лишь вскользь упоминает государственные услуги. Такое положение не соответствует начавшемуся процессу трансформации российской полиции из структуры сугубо силовой в структуру сервисную, ориентированную на обслуживание населения. В этой связи представляется своевременным и практически оправданным поставить вопрос о внесении соответствующих дополнений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции». Прежде всего основные направления деятельности полиции, перечисленные в ст. 2, необходимо дополнить таким самостоятельным направлением, как предоставление государственных услуг. Этому направлению должна корреспондировать обязанность полиции предоставлять государственные услуги. Соответствующее дополнение следует внести в ст. 12 «Обязанности полиции». Возможно, стоит подумать и о включении в Закон отдельной статьи «Государственные услуги, предоставляемые полицией», в которой по крайней мере закрепить де-юре исчерпывающий перечень государственных услуг, предоставляемых полицией.

Включение в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» предлагаемых дополнений, как представляется, придаст дополнительный импульс процессу постепенной трансформации российской полиции в сервисную структуру, будет способствовать ее позиционированию в этом качестве в глазах отдельных граждан и общества в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аврутин Ю.Е.* Нужна ли стратегия организационно-правового строительства полиции? (Размышления о некоторых проблемах реформирования МВД России) // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 13.
2. *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2007. С. 166.
3. *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 19.
4. *Бельский К.С.* Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 34.
5. *Бикетов О.И., Опарин В.Н., Сургутсков В.И.* Новая система правоохранительных полицейских органов Российской Федерации и правоохрани-
6. *Бошно С.В.* Теория государства и права. М., 2007. С. 330.
7. *Давыдов К.В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 50.
8. *Зимин Е.А.* Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции (на примере США): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 16.
9. *Кикоть В.Я.* Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 32.
10. *Крицкая М.С.* Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 112.
11. *Марченко М.Н., Дерябина Е.М.* Теория государства и права. М., 2015. С. 240. 241.
12. *Матвеев С.П.* Понятие и генезис полицейской деятельности // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер. «Право». 2015. № 2. С. 105.
13. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М., 2015. С. 59.
14. *Мицкевич Л.А.* Основы административного права Германии. Красноярск, 2002. С. 12, 121.
15. *Нургалиев Р.Г.* Органы внутренних дел и их роль в обеспечении социально-экономической безопасности страны. М., 2010. С. 10, 47.
16. *Рюден Е.Ю., Астапенко П.Н., Дербичева С.А.* Административная модернизация полицейской службы: стратегия и методология (Практика Федеративной Республики Германии и Российской Федерации в сравнительном анализе). М., 2011.
17. Текст официального выступления В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России. URL: <https://мвд.рф/news/item/9628493> (дата обращения: 12.12.2017).
18. *Тихомиров Ю.А.* Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 31.
19. *Яцкин А.В.* Правовое регулирование административной реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21.

⁴² См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

REFERENCES

1. *Avrutin Yu. E.* Nuzhna li strategiya organizacionno-pravovogo stroitel'stva policii? (Razmyshleniya o nekotorykh problemakh reformirovaniya MVD Rossii) // *Administrativnoe pravo i process.* 2017. № 3. S. 13.
2. *Barcić I. N.* Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: pravovoj aspekt. M., 2007. S. 166.
3. *Bel'skij K. S.* O funkciyah ispolnitel'noj vlasti // *Gosudarstvo i pravo.* 1997. № 3. S. 19.
4. *Bel'skij K. S.* Policejskoe pravo: lekcionnyj kurs / pod red. A. V. Kurakina. M., 2004. S. 34.
5. *Biketov O. I., Oparin V. N., Surgutskov V. I.* Novaya sistema pravoohranitel'nyh policejskih organov Rossijskoj Federacii i pravoohranitel'nyj policejskij nadzor // *Aktual'nye voprosy kontrolya i nadzora v social'no znachimyh sferah deyatel'nosti obshchestva i gosudarstva: materialy II Vseross. nauch.-prakt. konf. (Rossiya, g. Nizhnij Novgorod, 9–10 iyunya 2016 g.)* / otv. red. A. V. Martynov. N. Novgorod, 2016. S. 117.
6. *Boshno S. V.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2007. S. 330.
7. *Davydov K. V.* Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva ob administrativnyh procedurah. Proekt federal'nogo zakona "Ob administrativnyh procedurah i administrativnyh aktah" // *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva.* 2017. № 1. S. 50.
8. *Zimin E. A.* Mekhanizm obespecheniya konstitucionnyh prav cheloveka v sfere deyatel'nosti policii (na primere SShA): dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2015. S. 16.
9. *Kikot' V. Ya.* Organizacionno-pravovoe i informacionnoe obespechenie realizacii kadrovoj politiki MVD Rossii v sfere podgotovki kadrov: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2002. S. 32.
10. *Krickaya M. S.* Obshchestvennyj kontrol' administrativnoj deyatel'nosti policii (pravovye i organizacionnye aspekty): dis. ... kand. jurid. nauk. Voronezh, 2017. S. 112.
11. *Marchenko M. N., Deryabina E. M.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2015. S. 240. 241.
12. *Matveev S. P.* Ponyatie i genezis policejskoj deyatel'nosti // *Vestnik Voronezhskogo gos. un-ta. Ser. "Pravo".* 2015. № 2. S. 105.
13. *Matuzov N. I., Mal'ko A. V.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2015. S. 59.
14. *Mickevich L. A.* Osnovy administrativnogo prava Germanii. Krasnoyarsk, 2002. S. 12, 121.
15. *Nurgaliev R. G.* Organy vnutrennih del i ih rol' v obespechenii social'no-ekonomicheskoy bezopasnosti strany. M., 2010. S. 10, 47.
16. *Ryuden E. Yu., Astapenko P. N., Derbicheva S. A.* Administrativnaya modernizaciya policejskoj sluzhby: strategiya i metodologiya (Praktika Federativnoj Respubliki Germanii i Rossijskoj Federacii v sravnitel'nom analize). M., 2011.
17. Tekst oficial'nogo vystupleniya V. A. Kolokol'ceva na rasshirennom zasedanii kollegii MVD Rossii. URL: <https://mvd.rf/news/item/9628493> (data obrashcheniya: 12.12.2017).
18. *Tihomirov Yu. A.* Pravovye aspekty administrativnoj reformy // *Zakonodatel'stvo i ekonomika.* 2004. № 4. S. 31.
19. *Yackin A. V.* Pravovoe regulirovanie administrativnoj reformy: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2007. S. 21.

PROBLEMS OF REGULATION OF FUNCTIONS OF PROVIDING THE STATE SERVICES IN THE FIELD OF INTERNAL AFFAIRS

© 2019 A. N. Grishchenko

Kikot Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

E-mail: grishenko1981@mail.ru

Received 05.03.2018

The article deals with the legal and organizational aspects related to the function of the Ministry of internal Affairs of Russia to provide public services to individuals and legal entities. special attention is paid to the administrative and legal aspect of the problem on the basis of which proposals are formulated to improve the work of the police in this area.

Key words: service, function, Ministry of interior, the police, the efficiency, regulation, legislation, reform, regulation, impact, sphere, the provision of, the Board.

Сведения об авторе

ГРИЩЕНКО Алексей Николаевич — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

Authors' information

GRISHCHENKO Alexey N. — PhD in Law, lecturer of the Department of operational search activity and special equipment of the Kikot Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia