

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Дмитриев С.Н. Дорожно-патрульная служба: Пособие для сотрудников ГИБДД. М., 2000. С. 97.

² Часть 5 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.9, ч. 4 ст. 27.10 КоАП РФ в качестве допустимого способа фиксации доказательств допускают применение фотосъемки или видеозаписи «в необходимых случаях».

³ См.: Временная инструкция о порядке направления судовой и иных лиц на экспертизу алкогольного опьянения и проведения первичного освидетельствования (утв. Минздравом СССР 26.12.1985 № 06-14/35, Минжилкомхозом РСФСР 27.12.1985 № 30-8/589).

⁴ См.: Кузякин Ю.П., Россинская Е.Р. Проблемы совершенствования правового регулирования производства судебных экспертиз по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2005. № 10.

⁵ См.: Мохов А.А. Специфика экспертного заключения как судебного доказательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 9. С. 36.

⁶ См.: Колдин В.Я. Экспертиза как инструмент права // Проблемы юридической техники: Сб. ст. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 674–675.

¹ Dmitriev S.N. Dorozhno-patruľ'naja sluzhba: Posobie dlja sotrudnikov GIBDD. M., 2000. S. 97.

² Chast' 5 st. 27.7, ch. 4 st. 27.9, ch. 4 st. 27.10 KoAP RF v kachestve dopustimogo sposoba fiksacii dokazatel'stv dopuskajut primenenie fotos#emki ili videozapisi «v neobhodimyh sluchajah».

³ Sm.: Vremennaja instrukcija o porjadke napravlenija sudovoditelej i inyh lic na jekspertizu alkohol'nogo op'janenija i provedenija pervichnogo osvidetel'stvovanija (utv. Minzdravom SSSR 26.12.1985 № 06-14/35, Minzhilkomhozom RSFSR 27.12.1985 № 30-8/589).

⁴ Sm.: Kuzjakin Ju.P., Rossinskaja E.R. Problemy sovershenstvovanija pravovogo regulirovanija proizvodstva sudebnyh jekspertiz po delam ob administrativnyh pravonarushenijah // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 10.

⁵ Sm.: Mohov A.A. Specifika jekspertnogo zaključenija kak sudebnogo dokazatel'stva // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. 2003. № 9. S. 36.

⁶ Sm.: Koldin V.Ja. Jekspertiza kak instrument prava // Problemy juridicheskoj tehniki: Sb. st. / Pod red. V.M. Baranova. N. Novgorod, 2000. S. 674–675.

Особенности содержания и правового регулирования функциональных процедур в деятельности органов внутренних дел

В.Г. МЕРКУЛОВ – начальник Северо-Западного управления материально-технического снабжения МВД России, соискатель кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России

В статье рассмотрены понятие и содержание функциональных процедур ОВД как составной части административных процедур в целом. Отмечены проблемы подготовки и внедрения в практику функциональных процедур.

Ключевые слова: административные процедуры; административные регламенты; органы внутренних дел; административная реформа.

The peculiarities of the content and law regulation of functional procedures in the internal affairs activity

V.G. MERKULOV – the chief of the North-West Department of material and technical supply in the Russian Ministry of Internal Affairs, an applicant at the chair of Administrative Law in the St-Petersburg university of the Internal Affairs Ministry

The article deals with the term and contents of the Internal Affairs Department's functional procedures as a component of administrative procedures as a whole. The problems of functional procedures preparing and implementation into practice are pointed out.

Key words: administrative procedures; administrative regulations; bodies of internal affairs; administrative reforms.

Согласно одной из классификаций административных процедур, приводимых в современных исследованиях, выделяются функциональные процедуры, осуществляемые в отношении субъектов админист-

ративного права, не находящихся в иерархической подчиненности от исполнителя административных процедур¹. Посредством функциональных процедур реализуются государственно-властные полномочия

федеральных органов исполнительной власти в закрепленных за ними сферах деятельности. Следует отметить, что в функциональных процедурах наиболее ярко проявляется специфика деятельности того или иного органа государственного управления.

Функциональные процедуры, осуществляемые органами внутренних дел, также характеризуются определенной спецификой. В целях совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел необходим научный анализ особенностей данных функциональных процедур.

Отличительной чертой функциональных процедур в органах внутренних дел является то, что они включают деятельность органов внутренних дел по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг в сфере внутренних дел. Посредством функциональных процедур решаются те социальные задачи, которые возложены на систему органов внутренних дел в целом. К ним относятся обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных законом².

В контексте рассмотрения функциональных процедур в органах внутренних дел заслуживает внимания проблема оптимального соотношения функций внешнего и внутреннего управления. Необходимо отметить, что в деятельности центрального аппарата МВД и его территориальных органов накопилось немало дублирующих функций, увеличился объем непродуктивной управленческой работы, существенно возрос документооборот, получили распространение другие негативные явления. Все это свидетельствует о непропорциональных затратах, связанных с осуществлением функций органами внутренних дел. Кроме того, если обратиться к действующему законодательству, то можно также обнаружить определенный дисбаланс.

Так, например, в положении об МВД России определены 45 функций, 24 из них – это функции внутреннего управления³. Во многом схожая ситуация обнаружива-

ется при анализе положений о ГУВД, УВД в субъектах Российской Федерации⁴, где приводится детализированный, практически исчерпывающий перечень функций, однако функции внешнего и внутреннего управления смешаны и четко не систематизированы. Таким образом, в нормативных документах существует возможность свободного толкования функций. Результатом этого является также недостаточно четкое разделение функций между различными уровнями системы, отсутствие ясного представления о содержании функций и способах их осуществления⁵.

Для правового регулирования функциональных процедур в органах внутренних дел необходимо закрепление понятия «функции органов внутренних дел», четкое разграничение функций внешнего и внутреннего управления.

По сравнению с функциональными процедурами в других органах государственного управления (в области экономики и социально-культурного строительства) функциональные процедуры в органах внутренних дел по своим целям и содержанию представляют собой в основном правоохранительную деятельность. Эта особенность обусловливается наличием у органов внутренних дел большого круга полномочий, непосредственно направленных на охрану общественного порядка, укрепление законности, обеспечение охраны интересов государства и законных прав граждан от различного рода преступных и иных антиобщественных посягательств.

Существует тесная взаимосвязь функциональных процедур, осуществляемых органами внутренних дел, с оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной их деятельностью. Эта взаимосвязь выражается не только в сочетании административно-правовых, уголовно-правовых и оперативно-розыскных мер борьбы с правонарушениями, но и в том, что организация оперативно-розыскных мероприятий, дознания и предварительного расследования осуществляется в административно-правовых формах.

В отличие от органов государственного управления в экономике и социально-культурной сфере, деятельность которых может быть четко разделена на внутриорганизационную и предметную, внутриорганизационная работа и внешняя деятельность органов внутренних дел взаимосвязаны. Поэтому функциональные и организационные процедуры здесь также находятся в тесной связи.

На основе анализа выявленных особенностей функциональных процедур в органах внутренних дел необходимо сформулировать основные положения, касающиеся их правового регулирования.

Функциональные процедуры в органах внутренних дел регулируются федеральными законами. Они занимают центральное место среди правовых источников функциональных процедур. Федеральными законами устанавливаются права граждан и организаций на предоставление им со стороны органов внутренних дел определенных государственных услуг. В частности, федеральным законом «Об оружии» закреплено право граждан на приобретение оружия⁶, федеральным законом о лицензировании отдельных видов деятельности регулируется порядок предоставления органами внутренних дел государственной услуги по выдаче лицензии, необходимой для реализации данного права⁷. Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» закрепил соответствующие права граждан, а контроль за соблюдением ими правил регистрации возложил на органы внутренних дел⁸.

В ряде федеральных законов закреплены полномочия органов внутренних дел по осуществлению контрольно-надзорной деятельности. Часто эта деятельность связана с ограничением прав физических и юридических лиц и подлежит законодательному регулированию. Так, например, в ст. 36 ч. II Налогового кодекса Российской Федерации закреплены полномочия органов внутренних дел по контролю за соблюдением налогового законодательства гражданами и организациями, законом «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» закреплены полномочия органов внутренних дел по осуществлению контроля за данными видами деятельности на территории Российской Федерации⁹.

Таким образом, в законах в основном закреплены права граждан и организаций на государственные услуги со стороны органов внутренних дел, а также контрольно-надзорные полномочия органов внутренних дел.

Второй блок правовых актов, регламентирующих функциональные процедуры в органах внутренних дел, составляют подзаконные правовые акты. К ним относятся

указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, а также ведомственные правовые акты. Особого внимания заслуживают ведомственные правовые акты, поскольку именно к ним относятся административные регламенты, получившие в настоящее время широкое применение в практике правового регулирования функциональных процедур в органах внутренних дел.

Правовые основы нормотворческой деятельности Министерства внутренних дел определены положением о нем, а также Постановлением Правительства Российской Федерации № 1009 от 1997 г.¹⁰ Согласно данному постановлению нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Следует отметить, что в тексте рассматриваемого документа административные регламенты не упоминаются, несмотря на то что они достаточно активно внедряются в правоприменительную деятельность федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим полагаем необходимым внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации № 1009 от 1997 г., в частности дополнить п. 2 следующим положением: «Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций, положений, регламентов».

Нормативные акты МВД России характеризуются в высшей степени подвижным характером. Они являются локальными актами, адресованными, как правило, определенным группам работников органов внутренних дел для оперативного реагирования на повседневные запросы практики борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. Однако применительно к функциональным процедурам действие ведомственных правовых актов органов внутренних дел распространяется на других участников общественных отношений.

Административные регламенты относятся к ведомственным правовым актам. При этом в настоящее время они уже заняли свою нишу в проанализированной иерархии нормативных правовых актов, которая заключается в определении содержания и регулирования порядка исполнения административных процедур в органах внутренних дел.

Особенностью административных регламентов, закрепляющих функциональные процедуры в органах внутренних дел, является то, что они ориентированы не только на применение самими сотрудниками органов внутренних дел (как основная масса ведомственных правовых актов), но и гражданами и организациями. Согласно задачам, поставленным Концепцией административной реформы, административный регламент исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должен содержать информацию, необходимую и достаточную как для получения государственной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами федерального органа исполнительной власти¹¹.

Следует отметить, что на сегодняшний день отсутствует закрепление в законе понятия административных процедур, их системы, основных принципов, а также требований к административным регламентам, их устанавливающим. В настоящее время форма административного регламента не обладает необходимой легитимностью и нормативностью, не имеет унифицированной формы, не введена в федеральные за-

коны, регулирующие сферы государственного управления¹². Названные проблемы могут быть решены в рамках федерального закона «Об административных процедурах», который распространял бы свое действие на все органы исполнительной власти, устанавливал механизмы реализации ими административных процедур и режим ответственности за их нарушение. В названном законе необходимо также закрепить требования к административным регламентам, указать их функции в системе законодательства.

Таким образом, особенности функциональных процедур в органах внутренних дел обусловлены спецификой государственного управления в сфере внутренних дел, которое связано с решением правоохранительных задач. Отличительной чертой функциональных процедур в органах внутренних дел является то, что по своим целям и содержанию они представляют собой в основном правоохранительную деятельность. В данных процедурах зачастую сочетаются административно-правовые, уголовно-правовые и оперативно-розыскные меры борьбы с правонарушениями. Кроме того, функциональные процедуры в органах внутренних дел тесно связаны с организационными процедурами. Специфика правового регулирования функциональных процедур в органах внутренних дел заключается в том, что они закрепляются в административных регламентах, которые являются ведомственными нормативными правовыми актами, обладающими приоритетом по юридической силе среди других ведомственных актов, устанавливающих функциональные процедуры.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

² См.: Закон Российской Федерации от 18.04.1991 г. № 1026-1 «О милиции» (ред. от 26.12.2008, с изм. от 15.07.2009) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 19.07.2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 28.02.2009) // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

⁴ См., напр.: Приказ МВД России от 25.10.2006 г. № 846 «Об утверждении Типового положения о Министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении внутренних дел по субъекту Российской Федерации» (ред. от 08.06.2009) // Российская газета. 2006. 30 нояб. № 269; Приказ МВД России от 20.12.2006 г. № 1045 «Об утверждении Положения о Главном управлении внутренних дел по городу Москве» (документ опубликован не был).

¹ См.: Silajchev M.V. Pravovaja teorija i praktika administrativnoj procedury: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2009. S. 9.

² См.: Zakon Rossijskoj Federacii ot 18.04.1991 g. № 1026-1 «O milicii» (red. ot 26.12.2008, s izm. ot 15.07.2009) // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 16. St. 503.

³ См.: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 19.07.2004 g. № 927 «Voprosy Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii» (red. ot 28.02.2009) // SZ RF. 2004. № 30. St. 3149.

⁴ См., напр.: Prikaz MVD Rossii ot 25.10.2006 g. № 846 «Ob utverzhdenii Tipovogo polozhenija o Ministerstve vnutrennih del, glavnom upravlenii, upravlenii vnutrennih del po sub#ektu Rossijskoj Federacii» (red. ot 08.06.2009) // Rossijskaja gazeta. 2006. 30 nojab. № 269; Prikaz MVD Rossii ot 20.12.2006 g. № 1045 «Ob utverzhdenii Polozhenija o Glavnom upravlenii vnutrennih del po gorodu Moskve» // (dokument opublikovan ne byl).

⁵ См.: Максимова Л.О. Целеполагание в управлении органами внутренних дел: Теоретический и организационно-правовой аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 167.

⁶ См.: Федеральный закон от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (ред. от 09.02.2009, с изм. от 24.07.2009) // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

⁷ См.: Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 30.12.2008, с изм. от 18.07.2009) // СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. I). Ст. 3430.

⁸ См.: Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 18.07.2006, с изм. от 25.12.2008) // Российская газета. 1993. 10 авг. № 152.

⁹ См.: Закон РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 22.12.2008) // Российская газета. 1992. 30 апр.

¹⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (ред. от 17.03.2009) // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

¹¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.» (ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹² См.: Брижанин В.В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 8.

⁵ Sm.: Maksimova L.O. Celepolaganie v upravlenii organami vnutrennih del: Teoreticheskij i organizacionno-pravovoj aspekty: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2003. S. 167.

⁶ Sm.: Federal'nyj zakon ot 13.12.1996 g. № 150-FZ «Ob oruzhii» (red. ot 09.02.2009, s izm. ot 24.07.2009) // SZ RF. 1996. № 51. St. 5681.

⁷ Sm.: Federal'nyj zakon ot 08.08.2001 g. № 128-FZ «O licenzirovanii otidel'nyh vidov dejatel'nosti» (red. ot 30.12.2008, s izm. ot 18.07.2009) // SZ RF. 2001. № 33 (Ch. I). St. 3430.

⁸ Sm.: Zakon RF ot 25.06.1993 g. № 5242-1 «O prave grazhdan Rossijskoj Federacii na svobodu peredvizhenija, vybor mesta prebyvanija i zhitel'stva v predelah Rossijskoj Federacii» (red. ot 18.07.2006, s izm. ot 25.12.2008) // Rossijskaja gazeta. 1993. 10 avg. № 152.

⁹ Sm.: Zakon RF ot 11.03.1992 g. № 2487-1 «O chastnoj detektivnoj i ohrannoju dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii» (red. ot 22.12.2008) // Rossijskaja gazeta. 1992. 30 apr.

¹⁰ Sm.: Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 13.08.1997 g. № 1009 «Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnyh pravovyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i ih gosudarstvennoj registracii» (red. ot 17.03.2009) // SZ RF. 1997. № 33. St. 3895.

¹¹ Sm.: Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 25.10.2005 g. № 1789-r «O koncepcii administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006–2010 gg.» (red. ot 10.03.2009) // SZ RF. 2005. № 46. St. 4720.

¹² Sm.: Brizhanin V.V. Administrativnye reglamenty organov gosudarstvennogo upravlenija v aspekte administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2008. S. 8.