## Административные процедуры в деятельности органов внутренних дел: понятие, классификация и сущность. С.И. Агафонов

Агафонов Сергей Иванович - старший юрисконсульт юридического бюро Московского университета МВД России.

Проблемы административно-процедурной деятельности органов исполнительной власти находятся в центре внимания как ученых, так и специалистов-практиков. Данное обстоятельство обусловлено целым рядом факторов. Одним из важнейших обстоятельств, которое привлекает внимание к административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, является то обстоятельство, что в ходе административно-процессуальной деятельности затрагиваются права граждан и юридических лиц, которые взаимодействуют с органами и должностными лицами исполнительной власти. От того, как определен порядок взаимоотношений граждан и юридических лиц с органами исполнительной власти и их должностными лицами, зависит эффективность осуществляемой ими предпринимательской деятельности, качество оказываемых государственных услуг, а также уровень законности и дисциплины в органах исполнительной власти.

Органы внутренних дел как органы исполнительной власти также участвуют в процессе оказания гражданам и юридическим лицам соответствующих государственных услуг. В этой связи административно-процессуальная деятельность, осуществляемая органами внутренних дел, имеет весьма актуальное значение. Следует отметить, что административно-процессуальная деятельность, осуществляемая органами внутренних дел, достаточно разнообразна. В рамках данной деятельности органов внутренних дел реализуется целый ряд административных производств, которые в теории административного права получили название процедуры.

Необходимо сказать, что в настоящее время законодательство не содержит определения "административная процедура", тем не менее использует данный термин при разрешении налоговых споров. Данный вывод следует из названия Федерального закона от 4 ноября 2005 г. "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров"[[1]](#footnote-1)

В этой связи представляется вполне актуальным определить, что понимается под "административной процедурой". Как отмечает А.М. Васильев, правовые категории очень важны, поскольку это фундаментальные понятия правоведения - категории отражают наиболее существенные свойства правовых явлений и представляют собой наиболее глубокие по содержанию и широкие по объему понятия в границах правовой науки[[2]](#footnote-2)

Обращаясь к этимологическим словарям и научной литературе, для раскрытия содержания термина "административная процедура" мы можем видеть следующее.

Процедура - это официально установленный порядок действий <3>. Как отмечает О.В. Яковенко, "правовая процедура - это особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, направленной на реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений, охраняемый от нарушений правовыми санкциями"[[3]](#footnote-3) .

Б.М. Лазарев "под процедурой понимал порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи. Применительно к государственным органам процедуры определяют стадии, их цели, основания совершения и взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации"[[4]](#footnote-4) .

В.Н. Протасов, проведя фундаментальное исследование, касающееся теории юридических процедур, отмечает, что процедура как общесоциальное явление представляет собой систему контроля, которая:

а) ориентирована на достижение конкретного социального результата;

б) состоит из последовательных, сменяющих друг друга актов поведения и как деятельность внутренне структурирована общественными отношениями;

в) урегулирована социальными нормами как нормативная модель или определена в договоре как порядок реализации конкретного отношения;

г) иерархически построена;

д) постоянно находится в динамике, развитии;

е) имеет служебный характер, выступает средством реализации основного главного для нее общественного отношения.

Правовая процедура обладает всеми названными признаками, а ее особенность состоит в том, что она действует в правовой среде[[5]](#footnote-5).

И.М. Лазарев в своем исследовании отметил, что "юридическая процедура определяет порядок совершения субъектами права тех или иных юридически значимых действий, совокупность которых и образует юридический процесс".

Кроме того, И.М. Лазарев отмечает "юридический процесс как урегулированную процессуальными нормами права совокупность юридически значимых действий субъектов права по нормативно-правовому регулированию общественных отношений и по применению материально-правовых норм, выраженную в форме правотворчества или правоприменения. Одно или несколько юридически значимых действий, составляющих содержание того или иного вида юридического процесса, следует рассматривать как юридическую процедуру"[[6]](#footnote-6)

В.Н. Протасов утверждает, что юридический процесс представляет собой разновидность юридической процедуры, направленную на выявление и реализацию материального охранительного правоотношения"[[7]](#footnote-7)

Изучение юридических процедур в позитивном и юрисдикционном аспекте привело к исследованию административных процедур, охватывающих разные виды административной деятельности органов публичного управления: нормотворчество, контрольно-надзорную деятельность, организационную деятельность и др.

В связи с чем наиболее типичным является следующее определение административной процедуры.

Административная процедура - это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей[[8]](#footnote-8).

В научной литературе существуют различные точки зрения на институт административных процедур. Так, Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина говорят о том, что административные процедуры - это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей [[9]](#footnote-9)

Н.Г. Салищева отмечает, что административные процедуры - это установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленных на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций[[10]](#footnote-10)

О.С. Беркутова определяет административные процедуры как урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями и не связанную с рассмотрением споров или применением мер принуждения[[11]](#footnote-11)

Р.С. Тихий определяет административную процедуру как нормативно урегулированную деятельность органов исполнительной власти, которая обеспечивает порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрение и разрешение конкретных административных дел[[12]](#footnote-12)

И.М. Лазарев, проанализировав административные процедуры как составную часть административного процесса, говорит о том, что административные процедуры - это урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения[[13]](#footnote-13) .

Исходя из этого определения, можно сделать вывод о том, что И.М. Лазарев рассматривает только позитивные отношения, в которых реализуются административные процедуры. На наш взгляд, данная позиция представляется неполной для целей нашего исследования.

М.О. Ефремов говорит о том, что административные процедуры представляют собой урегулированный нормативными правовыми актами порядок действий органов власти в процессе публичного управления, целью которых является практическое претворение в жизнь материальных норм административного права. Их разновидностью являются административные процедуры, регламентирующие порядок реализации компетенции органа публичной власти по осуществлению прав, обязанностей и законных интересов частных лиц[[14]](#footnote-14)

С.Д. Хазанов отмечает, что под административной процедурой нужно понимать нормативно установленный последовательный порядок реализации административно-властных полномочий, направленный на разрешение юридического дела или выполнение управленческих функций. Тем самым, во-первых, обязательным ее участником является представитель публичной администрации, во-вторых, в ее рамках реализуются не любые права и обязанности, а властные полномочия административного характера, в-третьих, процедура всегда закрепляется в нормативном правовом акте как модель деятельности, в-четвертых, она направлена на возникновение конкретных последствий либо имеет иное юридическое значение, в-пятых, действия, совершаемые в рамках процедуры, имеют определенную временную продолжительность, последовательность и юридико-организационную взаимосвязь[[15]](#footnote-15)

В административно-процессуальной деятельности милиции имеют место административные процедуры как позитивного, так и негативного (юрисдикционного) характера. Данные процедуры находятся в диалектической взаимосвязи и достаточно часто используются в деятельности органов внутренних дел (милиции).

Обобщение вышеизложенных определений позволяет сделать вывод о том, что наиболее приемлемым определением административной процедуры может быть следующее определение.

Административная процедура - это установленный порядок деятельности органов публичного управления по рассмотрению и разрешению подведомственных административных дел, определяющая основания, стадии, формы, сроки и последовательность совершения соответствующих административных действий.

Исходя из этого под законодательным регулированием административных процедур необходимо понимать установление общих процессуальных правил, на которых строятся взаимоотношения между органами публичного управления, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами - с другой, направленные на получение соответствующего административного результата.

Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина в содержании административных процедур выявляют следующие элементы:

а) процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм;

б) типичный "набор" юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции;

в) стадии деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность совершения юридических действий и их связь;

г) временная характеристика (сроки, продолжительность, периодичность)[[16]](#footnote-16).

Таким образом, административные процедуры выступают одной из составных частей административного процесса. В сочетании с административно-материальными нормами они находятся в системе административного права.

Многообразие административной деятельности органов публичного управления в целом и органов внутренних дел в частности требует введения и использования различных административных процедур. Прежде всего выделяют позитивные административные процедуры, призванные упорядочить основные виды административной деятельности органов публичного управления. Ряд процедур называют коллизионными, поскольку они применяются при рассмотрении споров и разрешении разногласий. Это могут быть административно-юрисдикционные процедуры.

Классификация административных процедур осуществляется по видам решаемых задач в русле компетенции уполномоченных органов публичного управления.

Таким образом, можно выделить следующий перечень административных процедур, реализуемых в сфере исполнительной деятельности:

а) организационные процедуры (делопроизводство, подбор и расстановка кадров, распределение должностных обязанностей и др.);

б) нормотворческие процедуры (подготовка и принятие нормативных и индивидуальных актов);

в) информационные процедуры (документооборот, информационное обслуживание, информационный обмен и др.);

г) административные процедуры, связанные с осуществлением организационно-технических действий (материально-техническое обеспечение и др.);

д) административно-управленческие процедуры связанные с распределением, перераспределением и делегированием полномочий;

е) административные процедуры, связанные с осуществлением юридически значимых действий (регистрация, лицензирование, квотирование, учет и др.);

ж) контрольно-надзорные процедуры;

з) административные процедуры, связанные с рассмотрением предложений и заявлений, и иные юрисдикционные процедуры;

и) административные процедуры, реализуемые в чрезвычайных ситуациях и особых конституционно-правовых и административно-правовых режимах;

к) административные процедуры координации и взаимодействия;

л) административные процедуры, реализуемые в рамках разрешительной системы, в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также обеспечения безопасности личности и др.

Ряд названных административных процедур реализуется в деятельности органов внутренних дел.

Кроме позитивных административных процедур, существуют коллизионные административные процедуры - это административно-защитные процедуры, которые связаны с рассмотрение жалоб, а также разрешением разногласий и споров в сфере публичного управления.

В завершение исследования понятия и содержания административных процедур в деятельности органов внутренних дел необходимо сказать, что административные процедуры активно внедряются как в экономическую, так и в правоохранительную деятельность, в этой связи органам внутренних дел в ходе взаимоотношений с физическими и юридическими лицами необходим принципиально новый административно-процессуальный режим. В настоящее время органам внутренних дел недостает предписаний административных процедур. Данный недостаток особенно остро ощущается в сфере взаимодействия органов внутренних дел с другими органами исполнительной власти, недостаточно предписаний, касающихся информационного обмена, а также порядка предоставления и получения информации. Немало проблем возникает в вопросах работы с обращениями граждан, а также предоставления физическим и юридическим лицам государственных услуг и др. Эти и ряд других вопросов должны быть урегулированы предписаниями закона. В этой связи можно согласиться с мнением, что в законах прошлых лет и нашего времени очень мало процедурных правил[[17]](#footnote-17)

Исходя из этого административные процедуры в деятельности органов внутренних дел могут быть определены как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых административных действий, принимаемых решений, направленных на реализацию их полномочий в механизме защиты прав граждан и юридических лиц, а также в предоставлении гражданам и юридическим лицам в соответствии со своей компетенцией государственных услуг в сфере внутренних дел.

Определение критериев для классификации административных процедур в деятельности органов внутренних дел является первостепенной задачей настоящего диссертационного исследования. От определения критериев классификации административных процедур отчасти зависит направление развития законодательства, определяющего режим осуществления административных процедур в деятельности органов внутренних дел.

Говоря о классификации административных процедур, необходимо отметить, что в имеющихся работах по административному праву уже предпринимались попытки классифицировать административные процедуры по различным критериям [[18]](#footnote-18). Анализ различных точек зрения по вопросу о классификации административных процедур позволяет сделать определенные выводы.

Основная сложность классификации административных процедур в деятельности органов внутренних дел состоит в том, что обстоятельств, влияющих на их содержание и характеристику, очень много. В силу этого классификацию можно проводить и выделять различные группы административных процедур в деятельности органов внутренних дел. Но при этом необходимо помнить, что обстоятельства, влияющие на их содержание и оценку, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга; если это не соблюдается, то классификация страдает определенной односторонностью. Помимо этого, крайне важно, что при классификации административных процедур в деятельности органов внутренних дел необходимо иметь в виду то обстоятельство, чтобы каждая классификация имела бы реальное основание и научно-практическое значение.

Но, как нам представляется, дело не в поиске все новых и новых критериев классификации административных процедур, а в отборе тех из них, которые позволяют наиболее четко отграничить и, следовательно, изучить каждую группу административных процедур, реализуемых в деятельности органов внутренних дел.

Как отмечает О.Э. Лейст, "классификация - способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие производные от них признаки каждого из элементов подразделения"[[19]](#footnote-19). В практической плоскости классификация обеспечивает научный подход в выборе форм и методов административно-правового регулирования в сфере реализации процессуальных норм.

Как уже частично отмечалось, по исследуемому вопросу существуют различные точки зрения, в частности, И.М. Лазарев выделяет следующие виды административных процедур, которые осуществляются органами исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и их организациями:

1) правопредоставительные;

2) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями;

3) лицензионно-разрешительные;

4) регистрационные;

5) контрольно-надзорные;

6) государственно-поощрительные[[20]](#footnote-20)

П.И. Кононов выделяет следующие виды процедур, которые реализуются в рамках позитивного административного процесса. Так, П.И. Кононов в рамках административно-распорядительного процесса выделяет:

1) регистрационное производство;

2) лицензионно-разрешительное производство;

3) правопредоставительное производство;

4) экзаменационно-конкурсное производство;

5) экспертно-удостоверительное производство;

6) поощрительное производство;

7) служебно-призывное производство.

В рамках административно-принудительного процесса П.И. Кононов выделяет:

1) административно-надзорное производство;

2) административно-следственное производство;

3) производство по привлечению лиц к административной ответственности;

4) административно-исполнительное производство.

В рамках административно-защитного процесса П.И. Кононов выделяет:

1) производство по разрешению административных жалоб;

2) административно-арбитражное производство[[21]](#footnote-21)

С.Д. Хазанов административные процедуры, функционирующие в сфере публичного управления, подразделяет на процедуры внутренней организации публичной администрации. Данные процедуры определяют структуру органа, работу с кадрами, формы и методы деятельности. Вторая группа административных процедур - это процедуры взаимодействия между субъектами публичной администрации. Третья группа процедур - это процедуры взаимодействия публичной администрации с физическими и юридическими лицами[[22]](#footnote-22)

Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина выделяют следующие виды административных процедур:

а) организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений);

б) принятие решений (правовых актов, устных решений и др.);

в) использование информации (документооборот, информационное обслуживание);

г) решение функциональных задач (экономических, финансовых и др.);

д) делегирование полномочий;

е) совершение юридических действий (лицензирование и др.);

ж) проведение координации;

з) осуществление контроля;

и) деятельность в рамках целевых программ;

к) рассмотрение обращений граждан;

л) рассмотрение предложений общественных объединений;

м) разрешение разногласий;

н) действия в экстремальных ситуациях (техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т.п.);

о) порядок реорганизации и управления организацией;

п) международные и смешанные процедуры.

При этом Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина говорят о том, что процедуры желательно применять комплексно - в этом случае обеспечивается их гибкое сочетание[[23]](#footnote-23)

М.О. Ефремов к административным процедурам (правоприменительным и правотворческим) относит: процедуры реализации правового статуса частных лиц (юрисдикционные процедуры или административные производства, а также управленческие процедуры), процедуры принятия нормативных правовых актов управления, а также их исполнения, процедуры координации работы подразделений как внутри органа власти, так и на межведомственном уровне, процедуры, связанные с распределением обязанностей между должностными лицами внутри органа власти, процедуры осуществления делопроизводства, процедуры получения и предоставления информации заинтересованным органам власти, контрольно-надзорные процедуры[[24]](#footnote-24).

Приведенные выше классификации административных процедур в целом приемлемы для целей нашего исследования, но в то же время необходимо отметить, что органы внутренних дел являются специфическим органом исполнительной власти.

Как отмечает А.Г. Братко, органы внутренних дел являются полифункциональным правоохранительным органом, такого разнообразия задач и функций больше нет ни у одного из правоохранительных органов [[25]](#footnote-25).

Органы внутренних дел выполняют задачи по: обеспечению безопасности личности; предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений; выявлению и раскрытию преступлений; охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; оказанию помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных законом.

Учитывая теоретические наработки по проблемам административных процедур, необходимо отметить, что исходя из своих задач органы внутренних дел реализуют следующие административные процедуры.

В рамках лицензионной системы органы внутренних дел реализуют соответствующие административные процедуры.

Согласно Федеральному закону от 8 августа 2001 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности"[[26]](#footnote-26) лицензирование - это мероприятия, связанные с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании (ст. 2).

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности[[27]](#footnote-27)", органы внутренних дел осуществляют лицензирование:

- негосударственной (частной) охранной деятельности;

- негосударственной (частной) сыскной деятельности;

- торговли оружием и основными частями огнестрельного оружия; торговли патронами к оружию;

- экспонирования оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию;

- коллекционирования оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию.

ФМС России осуществляет лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

В рамках разрешительной системы органы внутренних дел (милиция) реализуют ряд административных процедур.

В соответствии с действующим законодательством органы внутренних дел выдают разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, транспортирование, ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз из Российской Федерации указанного оружия и патронов к нему. Органы внутренних дел выдают разрешение на хранение и использование отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового оружия, полученного во временное пользование в органах внутренних дел, разрешения на хранение и перевозку автомобильным транспортом взрывчатых материалов промышленного применения; контролируют соблюдение установленных федеральным законом правил оборота служебного и гражданского оружия.

Как уже указывалось, переход России к новым экономическим отношениям потребовал приведения законодательства, в том числе административного, в соответствие с этими отношениями. Конституция Российской Федерации провозгласила многообразие форм собственности, на первое место поставив частную собственность. Человек, его права и свободы были провозглашены как высшая ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. В механизме признания права институт регистрации играет важную роль.

За последние годы сфера применения института регистрации расширилась, что привело к значительному росту количества правоотношений, обслуживаемых этим институтом. Во времена существования Советского Союза государственная регистрация участников правовых отношений не была заметным явлением. Сугубо централизованное управление и явное преобладание государственной собственности нивелировали их особенности. Сейчас, в условиях развивающейся рыночной экономики, появляется множество самостоятельно действующих хозяйствующих субъектов[[28]](#footnote-28).

Активное применение этого института государственной регистрации в сфере внутренних дел обусловливает совершенствование его административно-правового механизма.

В рамках регистрационной системы органы внутренних дел реализуют следующие административные процедуры. Регистрация - акт официального признания законности соответствующих действий, который служит целям обеспечения законности совершаемых в сфере государственного управления определенных действий, представляющих значительный публично-правовой интерес, и одновременно целям гарантирования прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также различного рода негосударственных образований [[29]](#footnote-29).

Д.Н. Бахрах говорит о том, что регистрация состоит в проверке законности фактов, их официальном признании и последующем учете[[30]](#footnote-30).

Органы внутренних дел вправе производить регистрацию, фотографирование, звукозапись, кино и видеосъемку, дактилоскопирование лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, подвергнутых административному аресту, а также лиц, в отношении которых имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении, при невозможности установления их личности и иных лиц, в отношении которых в соответствии с федеральным законом предусмотрена обязательная дактилоскопическая регистрация.

Органы внутренних дел осуществляют государственную дактилоскопическую регистрацию в соответствии с законодательством Российской Федерации; производят регистрацию автомототранспортных средств и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования; осуществляют контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами установленных правил регистрационного учета граждан Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Органы внутренних дел осуществляют контрольно-надзорные процедуры. Характеризуя административные процедуры, С.Д. Хазанов говорит о том, что "придание контрольно-надзорной деятельности процессуальной формы повлекло за собой обязанность административных органов соблюдать процессуальные права контролируемых лиц, в частности, на участие в проведении мероприятий по контролю, дачу объяснений, получение информации, на ознакомление с материалами проверки. Не меньшее значение имеют ограничения для контролирующих органов в выборе средств контроля, его периодичности и использование результатов в рамках других административных процедур[[31]](#footnote-31).

Так, должностные лица органов внутренних дел вправе участвовать в налоговых проверках по запросу налоговых органов; проверять у физических и юридических лиц разрешения (лицензии) на совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью, контроль за которыми возложен на милицию в соответствии с законодательством Российской Федерации; контролировать соблюдение установленных федеральным законом правил частной детективной и охранной деятельности; контролировать в пределах своей компетенции соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них в соответствии с законом ограничений; участвовать в предусмотренных законом случаях в контроле за поведением осужденных, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно; осуществлять контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами установленных правил регистрационного учета граждан Российской Федерации и миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства; осуществлять государственный контроль и надзор за соблюдением правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения и др.

Информатизация правоохранительной системы обуславливает необходимость широкого внедрения в деятельность органов внутренних дел процедур учета и отчетности, а также процедуры предоставления информации. Основным условием успешной реализации административных процедур учета и отчетности является организация их в строгом соответствии с характером выполнения органами внутренних дел своих функций и задач в соответствии с их компетенцией. Несоблюдение данных правил ведет к учету ненужной информации и отсутствию действительно полезной информации, а также к хаотичному ее движению. Порядок движения и обмена информацией должен осуществляться в строгом соответствии с характером и объемом задач, возложенных на каждое конкретное подразделение или службу, в соответствии с ее местом в иерархической структуре управления, структурой органа и соответствующими критериями оценок их деятельности.

Ф.Ф. Анюров отмечает, что "регистрационно-учетная работа" - это деятельность по своевременному сбору информации о преступлениях и иных правонарушениях, лицах, их совершивших, уголовных делах, материалах, результатах деятельности и других фактах, явлениях, событиях с регистрацией их в определенных книгах, журналах, других накопителях и носителях, по качественному учету этой информации и формированию на этой основе статистических отчетов. Иными словами, эта деятельность всех подразделений органов внутренних дел по сбору регистрации, учету, обработке, хранению, выдаче информации, предоставляющая интерес для правоохранительных органов с целью выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия преступлений и правонарушений[[32]](#footnote-32).

Информационные процедуры играют важную роль в деятельности органов внутренних дел, обусловлено это тем, что в системе МВД России создан целый ряд информационных центров, органы внутренних дел предоставляют в пределах своей компетенции информацию о состоянии правопорядка. Для осуществления своей правоохранительной деятельности органам внутренних дел необходимо получать информацию от учреждений здравоохранения, финансово-кредитных организаций, у других правоохранительных органов, в этой связи в настоящее время необходим режим соответствующих процедур получения, предоставления, обмена, использования соответствующей информации. В целях настоящего исследования можно учесть систему процедур доступа граждан к публичной информации.

Так, А.Е. Помазуев выделяет:

1. Общие процедуры доступа к публичной информации.

2. Специальные процедуры доступа к публичной информации, которые, в свою очередь, подразделяются на:

а) процедуры устного запроса;

б) процедуру запроса информации из учетных систем;

в) исключительную процедуру.

2.2. Процедуры доступа к информации с ограниченным доступом:

а) процедура доступа к информации с ограниченным доступом;

б) процедура доступа к персональным данным[[33]](#footnote-33)

В настоящее время принят целый ряд законодательных актов по вопросам информатизации, однако говорить о том, что сформирован административно-правовой механизм оборота и обмена информацией, пока не приходится. Многие вопросы остаются за рамками законодательного регулирования. Информационные процедуры занимают важное место в деятельности органов внутренних дел, в этой связи необходимо совершенствовать процедуры оборота информации в системе органов внутренних дел. Необходимо четко урегулировать общественные отношения, связанные с предоставлением информации по запросам органов внутренних дел, необходимо определить режим процедур оборота информации, а также предоставления гражданам, юридическим лицам, а также иным заинтересованным субъектам информации о состоянии правопорядка на соответствующей территории. Урегулировать данные и иные отношения, связанные с оборотом информации в органах внутренних дел, возможно посредством принятия специального законодательного акта "Об обороте информации в системе МВД России".

Органы внутренних дел осуществляют правопредоставительные процедуры. Органы внутренних дел принимают экзамены и выдают удостоверения на право управления автомототранспортными средствами; организуют и проводят государственный технический осмотр автомототранспортных средств и прицепов к ним. В ходе данных процедур осуществляется предоставление соответствующего специального права, в частности права на управление автотранспортом.

Должностные лица органов внутренних дел осуществляют поощрительные процедуры. Так, должностные лица органов внутренних дел вправе объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам и организациям; поощрять граждан, оказавших помощь милиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей.

Таким образом, органы внутренних дел в целях обеспечения безопасности личности, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, предупреждения, пресечения преступлений и административных правонарушений, защиты собственности реализуют следующие административные процедуры:

- лицензионные процедуры;

- разрешительные процедуры;

- регистрационные процедуры;

- контрольно-надзорные процедуры;

- процедуры учета, отчетности и предоставления информации;

- правопредоставительные процедуры;

- поощрительные процедуры.

Таковы основные выводы и предложения, которые стало возможно сформулировать по окончании рассмотрения института административных процедур в деятельности органов внутренних дел. Следует отметить, что рассмотренные нами положения, касающиеся административных процедур в деятельности органов внутренних дел, равно как и предлагаемые пути по совершенствованию механизма их реализации в деятельности органов внутренних дел, не исчерпывают всего комплекса проблем в данной сфере. Кроме того, новые проблемы, которые появятся в процессе совершенствования законодательства об административных процедурах, потребуют своего адекватного разрешения.

1. Собрание законодательства РФ. 2005. N 45. Ст. 4585. [↑](#footnote-ref-1)
2. Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 58. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1972. С. 577. [↑](#footnote-ref-3)
4. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988. С. 5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 29 [↑](#footnote-ref-5)
6. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 27. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 29. [↑](#footnote-ref-7)
8. Вопросы совершенствования отдельных институтов административного законодательства в Республике Узбекистан // Сборник материалов по международному опыту в сфере административного права (24 мая 2005 г.). Ташкент, 2005. С. 34. [↑](#footnote-ref-8)
9. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 4 [↑](#footnote-ref-9)
10. Салищева Н.Г. Административный процесс // Административное право России: Курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505. [↑](#footnote-ref-10)
11. Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9. [↑](#footnote-ref-11)
12. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (региональный аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 8. [↑](#footnote-ref-12)
13. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 54. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10. [↑](#footnote-ref-14)
15. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. N 1. С. 58. [↑](#footnote-ref-15)
16. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 4. [↑](#footnote-ref-16)
17. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 3. [↑](#footnote-ref-17)
18. Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12; Минашкин А.В. Административные производства и процедуры в науке административно-процессуального права // Административное право: теория и практика. М., 2002. С. 366; Новиков А.В. Административные процедуры в системе государственного управления // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 2004. С. 213; и др. [↑](#footnote-ref-18)
19. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 61. [↑](#footnote-ref-19)
20. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 2002. С. 53. [↑](#footnote-ref-20)
21. Кононов П.И. Административное право. Общая часть. Киров, 2002. С. 96 - 108. [↑](#footnote-ref-21)
22. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. N 1. С. 58. [↑](#footnote-ref-22)
23. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 3. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 16. [↑](#footnote-ref-24)
25. Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории). М., 1991. С. 92. [↑](#footnote-ref-25)
26. Собрание законодательства РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3430. [↑](#footnote-ref-26)
27. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 6. Ст. 700. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ионова Ж.А. Государственная регистрация и лицензирование предпринимательства: сходства и различия // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов и соискателей института государства и права РАН. М., 1996. С. 36. [↑](#footnote-ref-28)
29. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 398. [↑](#footnote-ref-29)
30. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 337. [↑](#footnote-ref-30)
31. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. N 1. С. 58. [↑](#footnote-ref-31)
32. Анюров Ф.Ф. Регистрация и учет преступлений в органах внутренних дел (правовые и организационные аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9. [↑](#footnote-ref-32)
33. Помазуев А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 19. [↑](#footnote-ref-33)