

УДК 342.9

Медведев Д.К.,

кандидат юридических наук,
Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики

Medvedev D.K.,

*Candidate of Juridical Sciences,
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Автор рассматривает административные регламенты как вид нормативно-правовых актов, в которых должна быть четко прописана административная процедура. Делается акцент на том, что административная процедура – это важная составляющая взаимодействия органов внутренних дел с гражданами и организациями. В статье приведен анализ состояния регламентации административных процедур на современном этапе развития административного права.

Ключевые слова: административный регламент, административная процедура, орган внутренних дел, орган исполнительной власти.

ADMINISTRATIVE REGULATIONS AND ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE SYSTEM OF INTERNAL AFFAIRS

The author considers administrative regulations as a type of normative legal acts in which the administrative procedure should be clearly spelled out. The emphasis is made on the fact that the administrative procedure is the important component of interaction of internal affairs with citizens and organizations. The article gives the analysis of the state of regulation of administrative procedures at the present stage of development of administrative law.

Key words: administrative regulations, administrative procedure, internal affairs, executive authority.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Повышение качества исполнения и доступности государственных функций является главной целью разработки административных регламентов. Уже стало ясно, что роль административных регламентов и регулируемых ими административных процедур будет иметь все большее значение в деятельности органов внутренних дел. Совершенствование административных процедур должно стать одним из главных направлений развития административного права и повышения эффективности работы органов внутренних дел в молодой республике. Административные процедуры в органах внутренних дел должны выстраиваться в едином порядке, но с учетом специфики данной области деятельности.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Вопросами изучения места административных регламентов органов внутренних дел, их значения, структуры и требований к составлению в современном административном праве Российской Федерации (далее – РФ) уделяется много внимания в последние полтора десятка лет. Среди ученых, которые занимаются данной проблематикой вплотную, мы можем назвать

Ю.Н. Старилова, С.П. Матвеева, В.Г. Меркулова, С.Г. Гусеву, Б.В. Макогона, М.В. Силайчева, В.В. Брижанина и многих других. В Донецкой Народной Республике правовой феномен административного регламента в органах исполнительной власти изучает Д.К. Медведев.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Достаточно долгое время в юридической действительности продолжают научные дискуссии относительно правовой природы административных регламентов и административных процедур, их значения и влияния на процесс осуществления публично-управленческой деятельности и обеспечения законных прав и интересов граждан и юридических лиц. Особое внимание автора привлекли вопросы административно-процедурного регулирования отношений в системе органов внутренних дел. В Донецкой Народной Республике на данном этапе незаслуженно мало уделяется внимания административно-правовым процедурам и их регламентации в процессе взаимодействия граждан и органов исполнительной власти.

Формулировка целей статьи. Итак, постараемся изучить институт административно-процедурной регламентации на современном этапе развития и рассмотреть реалии применения административных регламентов и административных процедур в органах внутренних дел.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Административные процедуры получают все большее и большее распространение в процессе государственного управления. Это можно объяснить значительной необходимостью для общественности наличия и эффективного функционирования государственной власти, а также применяемых в процессе управленческой деятельности необходимых юридических инструментов – административных регламентов и административных процедур.

Для того, чтобы полностью разобраться в понятии административной процедуры, обратимся к ее словарной составляющей. Итак, само слово «процедура» французского происхождения «procedure» и дословно переводится как «действовать, поступать». Отсюда делаем вывод, что термин «процедура» – это динамический процесс, который имеет целенаправленное действие. Словарь русского языка дает более точное и близкое нам понимание рассматриваемого термина, а именно «официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-либо» [1, с. 544].

В юридическом понимании «административная процедура» представляет собой определенным образом формально регламентированные отдельные виды деятельности публичной администрации в целях реализации возложенных на нее функций. Анализируя многочисленные дефиниции административной процедуры, составленные на сегодняшний день, можно увидеть, что почти всегда подразумеваются действия не только государственных органов, но и их должностных лиц. В этом смысле примечательно понятие, которое выводят Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков: «Административные процедуры – это правовые нормы, существующие в реальной действительности, подверженные структуризации и систематизации» [2, с. 676]. Отметим, что данная трактовка административной процедуры базируется на отождествлении ее с нормативным актом и имеет реальные основания согласно атрибутивным признакам, которыми и характеризуется данный юридический инструмент. В этом смысле мы говорим о признаке урегулированности административных процедур нормами административного права.

Высокая значимость в государственном управлении административных процедур предопределяет повышенные требования к их нормативному регулированию. Как справедливо отмечает А.К. Живалева: «Проблема правового оформления позитивных управленческих процедур находит свое отражение не только в отсутствии общего

российского законодательства об административных процедурах, но и в несовершенстве его отдельных видов» [3, с. 105-106]. В свою очередь, несовершенство содержания нормативных актов об отдельных административных процедурах отражается на эффективности применения этих процедур в процессе реализации функций государственного управления и приводит к нарушению законных прав и интересов граждан и юридических лиц, снижению уровня доверия гражданского общества к действиям публичной администрации.

Отметим, что в системе органов внутренних дел РФ принят ряд административных регламентов и административных процедур. Так, действуют регламенты по предоставлению государственной услуги, связанной с миграционным учетом; предоставлением статуса беженца; выдачей разрешения на право ввоза (вывоза) наркотических средств; оформлением паспортов граждан РФ; регистрационным учетом и другие. Все указанные регламенты должны быть утверждены приказами МВД РФ с целью установления сроков и последовательности соответствующих административных процедур.

По мере необходимости в процессе применения в административные регламенты могут вноситься изменения и дополнения, в отдельных случаях регламенты отменяются.

Однажды мы уже определили административный регламент как подзаконный нормативный акт [4, с. 97]. Следовательно, обязательным требованием к административным регламентам и административным процедурам является соответствие их законодательству и иным нормативным правовым актам. Детализация норм, во исполнение которых принимаются административные регламенты и административные процедуры, по содержанию и смыслу не должна выходить за рамки самих первичных норм. Кроме того, административные регламенты и административные процедуры должны соответствовать признакам компетентности; направленности на защиту законных прав и интересов граждан; соответствия правилам законодательной техники.

К сожалению, не во всех случаях принимаемые компетентными органами административные регламенты и административные процедуры соответствуют указанным выше требованиям. Работая над проблематикой процедурного правового обеспечения государственного управления, В.Ф. Ломакина отмечает, что основной практической проблемой в Российской Федерации (как, впрочем, и во многих других странах) является несовершенство как административно-процессуального законодательства, так и законодательства об административных процедурах [5, с. 26-27]. А.В. Мартынов также указывал на проблемный характер административно-процедурного регулирования в государстве, который выражается в том, что количество и содержание административных процедур остается необъятным, не имеющим каких-либо четких границ и правил. Как следствие, в настоящее время административные регламенты являются не средством сокращения «административных барьеров», а, наоборот, способствуют их увеличению [6, с. 26].

Отличительной чертой административных процедур в органах внутренних дел является то, что они включают в себя деятельность органов внутренних дел по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг в сфере внутренних дел. Посредством этих административных процедур решаются те социальные задачи, которые возложены на систему органов внутренних дел в целом. К таким процедурам мы относим: обеспечение безопасности личности; охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; защиту всех форм собственности; оказание помощи физическим и юридическим лицам в вопросах защиты их законных прав и интересов.

Таким образом, делаем вывод, что по своему функциональному содержанию административные процедуры в органах внутренних дел представляют собой правоохранительную деятельность.

Нельзя отрицать, что существует тесная взаимосвязь административных процедур, осуществляемых органами внутренних дел, с оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью. На наш взгляд, это выражается не только в сочетании административно-правовых, уголовно-правовых и оперативно-розыскных мер борьбы с правонарушениями, но и в том, что сама организация оперативно-розыскных мероприятий, дознания и предварительного расследования осуществляется в административно-правовых формах.

Основываясь на выявленных особенностях административных процедур органов внутренних дел, определим, что законами должны устанавливаться права граждан и организаций на предоставление им органами внутренних дел некоторых государственных услуг. Таким образом, закон – это основной источник права для административной процедуры.

Еще одним источником административных процедур должны стать подзаконные нормативные акты. Особого внимания заслуживают ведомственные правовые акты, поскольку именно к ним относятся административные регламенты, получившие в настоящее время широкое применение в практике регулирования административных процедур в органах внутренних дел в РФ.

Особенностью административных регламентов, закрепляющих административные процедуры в органах внутренних дел, является то, что они ориентированы на применение не только сотрудниками органов внутренних дел (в отличие от большинства ведомственных правовых актов), но и гражданами и организациями. В Концепции административной реформы в РФ отмечается, что административный регламент исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должен содержать информацию, необходимую и достаточную, с одной стороны, как для получения государственной услуги гражданином или организацией, так и, с другой стороны, для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностным лицом органа исполнительной власти.

Отметим, что на сегодняшний день в законах Донецкой Народной Республики не закреплено понятия административных процедур, их системы, основных принципов, а также требований к административным регламентам, их устанавливающим. Как справедливо отмечают российские ученые, в настоящее время форма административного регламента все еще не обладает необходимой легитимностью и нормативностью, не имеет унифицированной формы, не введена на законодательном уровне. Все эти моменты необходимо принять к изучению отечественным юристам.

Ведь административный регламент в органах внутренних дел – это документ, который определяет порядок взаимодействия между структурными подразделениями и должностными лицами органа внутренних дел, а также порядок их взаимодействия с гражданами, организациями и другими органами исполнительной власти при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг.

Проблема может быть решена в рамках единого закона «Об административных процедурах», который распространял бы свое действие на все органы исполнительной власти, устанавливал механизмы реализации ими административных процедур в рамках административных регламентов и режим ответственности за их нарушение. В этом же нормативном акте целесообразно закрепить требования к составлению административных регламентов, а также определить их функции и место в системе законодательных актов.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Таким образом, особенности административных процедур в органах внутренних дел обусловлены спецификой государственного управления в сфере внутренних дел, которое само по себе связано с решением правоохранительных задач. Отличительной чертой административных процедур в органах внутренних дел является то, что по своим целям и содержанию они представляют собой, в основном, правоохранительную деятельность. И в данных процедурах часто сочетаются административно-правовые, уголовно-правовые и оперативно-розыскные методы борьбы с правонарушениями. Кроме того, административные процедуры в органах внутренних дел сочетаются и переплетены с организационными процедурами и структурой. Специфика правового регулирования административных процедур в органах внутренних дел заключается в том, что они должны быть закреплены в административных регламентах – ведомственных нормативных актах, обладающих первостепенным значением среди других ведомственных актов, устанавливающих административные процедуры.

Список использованной литературы

1. Ожегов, С.И. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой, 16-е изд., испр., Москва: Русский язык., 1984. – 544 с. – Текст: непосредственный.
2. Россинский, Б.В., Стариков, Ю.Н. Административное право: Учебник. – 4-е изд., пересм. и доп., Москва: 2009, – 676 с. – Текст: непосредственный.
3. Живалева, А.К. Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: Материалы Международной научно-практической конференции (Россия, г. Новосибирск, 14-15 мая 2018 г.) / под ред. Ю.Н. Старикова, К.В. Давыдова; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». – Новосибирск, 2018. – 329 с. – Текст: непосредственный.
4. Медведев, Д.К. Административный регламент как вид нормативно-правового акта и требования к его составлению // Право Донецкой Народной Республики. – №1. – 2020. – с. 96-101. – Текст: непосредственный.
5. Ломакина, В.Ф. Административные процедуры: понятие, виды, перспективы правового регулирования // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: Материалы Международной научно-практической конференции (Россия, г. Новосибирск, 14-15 мая 2018 г.) / под ред. Ю.Н. Старикова, К.В. Давыдова; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». – Новосибирск, 2018. – 329 с. – Текст: непосредственный.
6. Мартынов, А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук // А.В. Мартынов. – Воронеж, 2011. – 26 с. – Текст: непосредственный.
7. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах // Сайт: Консультант. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/6dbaaddfadcda890bad8779d8624542b777f9a0/ (дата обращения 07.07.2021). – Текст: электронный.