

12.00.14

С 771

На правах рукописи



Стариков Илья Юрьевич

**РЕГИСТРАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2010

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.

Научный руководитель: Доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Стахов Александр Иванович

кандидат юридических наук, доцент
Гайдов Вадим Борисович

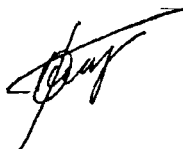
Ведущая организация: Академия управления МВД России

Защита диссертации состоится 19 июня 2010 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ.212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «17» июня 2010 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



О. В. Гречкина

441474

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ



Актуальность темы исследования. Одним из важных направлений административной деятельности органов внутренних дел является регистрационная деятельность, получившая закрепление в действующем законодательстве. Тем не менее, к настоящему времени данная деятельность недостаточно изучена административно-правовой наукой.

Несмотря на принятие Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службой административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг, на практике большая часть обратившихся лиц имеют «претензии» к их качеству. Принятые регламенты не решили проблем, связанных с оформлением регистрационных документов; необходимостью хождения по многочисленным кабинетам, ожиданием в очередях, значительной стоимостью государственной пошлины, отсутствием необходимой информации о порядке регистрации, неудобным режимом работы органов, сложностью заполнения официальных бланков, низкой культурой и недостаточным профессионализмом сотрудников.

Перечисленные проблемы регистрационной деятельности в целом и регистрационной деятельности органов внутренних дел в частности приобретают особую актуальность в условиях проведения административной реформы, а также недавно начавшейся реформы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Президентом Российской Федерации поставлена задача реформирования органов системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в направлении исключения дублирующих, избыточных и несвойственных милиции функций, а также оптимизации структуры и численности работников центрального аппарата. Это в полной мере согласуется с задачами проводимой административной реформы, стоящей

Ожидать
Гос. университет
НАУЧНАЯ
БИБЛИОТЕКА

своей основной целью повышение эффективности государственного управления.

Совершенствование деятельности органов внутренних дел предполагает, прежде всего, переход к современной форме регулирования управленческих отношений посредством законодательных изменений (корректировок). Тем не менее, принятие законодательных новелл требует всестороннего научного осмысления. Ограниченность научных исследований, отсутствие единообразной правоприменительной практики и иерархически выстроенной системы действующих нормативных правовых актов мешают развитию исследуемой сферы управленческой деятельности.

Стоит отметить, что в процессе решения насущных проблем через призму качества осуществления регистрационной деятельности у граждан Российской Федерации формируется отношение к органам внутренних дел как представителям государственной власти. В связи с чем, недостаточная и противоречивая регламентация столь значимой сферы общественных отношений формирует негативное отношение к государственной власти.

Регистрационная деятельность органов внутренних дел представляет особый научный интерес, поскольку она наглядно демонстрирует баланс между правами и возможностями конкретного индивида и политикой государства в области обеспечения безопасности. На примере данной деятельности можно проанализировать и оценить демократизацию публичного управления в традиционно инертной и слабо подверженной реформированию сфере внутренних дел.

Вышеизложенное обуславливает актуальность теоретической и практической значимости диссертационного исследования и свидетельствует о необходимости комплексного изучения норм права, регламентирующих регистрационную деятельность органов внутренних дел с целью восполнения пробелов в действующем административном и административно-процессуальном законодательстве.

и : **Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы правового регулирования регистрационной деятельности органов внутренних дел пересекаются с рядом проблем науки административного права, теории государственного управления, тем не менее, указанная деятельность до сих пор не подвергалась серьезному научному анализу.

Вопросы юридического процесса, административного процесса, административно-процессуальной деятельности, проблемы правового статуса, состава и деятельности органов внутренних дел, а также некоторые аспекты регистрационной деятельности достаточно подробно исследованы в научных работах таких ученых, как: Ю.Е. Аврутин, С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.Н. Добров, И.Б. Кардашова, А.П. Кармолицкий, И.Ш. Киялханов, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, А.П. Коренев, В.И. Майоров, М.Н. Марченко, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Н.Г. Салищева, Л.В. Сандалов, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Е.И. Спектор, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хамаева, О.В. Шмалый.

Вместе с тем, в настоящее время отсутствует комплексное, внутренне непротиворечивое исследование, посвященное теоретическому анализу регистрационной деятельности как самостоятельного направления административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел, изучению отдельных направлений данной деятельности, а также механизмов ее совершенствования, что также подтверждает актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Актуальность и состояние изученности темы определили в качестве **объекта исследования** общественные отношения, возникающие в процессе осуществления органами внутренних дел регистрационной деятельности, а также теоретико-прикладные аспекты данной деятельности. При этом регистрационная деятельность рассматривается как самостоятельная разновидность административно-процессуальной деятельности.

Предметом исследования выступают административно-правовые и административно-процессуальные нормы, регулирующие регистрационную деятельность органов внутренних дел, а также материалы правоприменительной практики по исследуемой теме.

Цель исследования состоит в осуществлении комплексного анализа регистрационной деятельности органов внутренних дел, теоретическом обосновании ее самостоятельности, а также в выработке научных и методических рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в исследуемой сфере.

Для достижения обозначенной цели в рамках диссертационного исследования решаются следующие задачи:

- определить сущность и содержание регистрационной деятельности органов внутренних дел;
- сформулировать научно обоснованное определение понятия регистрационной деятельности органов внутренних дел;
- уяснить цели, задачи и принципы регистрационной деятельности органов внутренних дел;
- провести анализ действующих нормативных правовых актов в области регистрационной деятельности органов внутренних дел;
- раскрыть содержание отдельных наиболее значимых направлений регистрационной деятельности органов внутренних дел и особенности административных процедур их осуществления;
- выявить проблемы и тенденции развития правового регулирования отдельных направлений регистрационной деятельности органов внутренних дел;
- разработать конкретные рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства в области регистрационной деятельности органов внутренних дел.

Методологическую основу исследования составляют современные общенаучные и частнонаучные методы познания и научного исследования, включающие диалектический, логический, системный, структурно-функциональный, формально-юридический метод, статистический метод исследования, а также методы сравнительного и критического анализа результатов исследований.

Нормативно-правовую основу исследования образуют: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, законы Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, приказы и административные регламенты Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы.

Эмпирическую основу исследования составляют:

- акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Челябинского областного суда, Арбитражного суда Челябинской области, Арбитражного суда Кировской области, иных судебных органов по вопросам, связанным с темой исследования;
- доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за период 2006–2009 гг.;
- аналитические материалы и статистические данные ГУВД по Челябинской области, Управления ГИБДД ГУВД по Челябинской области, ФМС России;
- результаты изучения 150-ти дел об административных правонарушениях за нарушение порядка регистрации, рассмотренных органами внутренних дел Челябинской области;

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в результате комплексного научного исследования выявлены проблемы правовой регламентации регистрационной деятельности органов внутренних дел, сформулированы определения понятий отдельных видов

регистрационной деятельности органов внутренних дел, определены основные направления совершенствования данной деятельности.

На основе анализа различных аспектов регистрационной деятельности органов внутренних дел сформулированы рекомендации по совершенствованию действующего административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации, регулиющего регистрационную деятельность органов внутренних дел, предложен проект Федеральной программы поэтапного развития регистрации и регистрационного учета в органах внутренних дел и концепция Административного регламента МВД России исполнения государственной функции по выдаче лицензий, разрешений и регистрации гражданского и служебного оружия.

Научную новизну диссертационного исследования определяют также следующие основные положения, выносимые на защиту:

1. Регистрационная деятельность органов внутренних дел представляет собой нормативно регламентированную управленческую деятельность, включающую в себя: фиксацию информации о преступлениях и правонарушениях; регистрацию транспортных средств, оружия; государственную дактилоскопическую и государственную геномную регистрацию; регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и регистрацию иностранных граждан по месту жительства. Указанная деятельность осуществляется посредством внесения сведений в специальные реестры, книги, базы данных, а также составлением и выдачей необходимых правоустанавливающих документов. Целью регистрационной деятельности является обеспечение общественной безопасности и правопорядка.

2. Современное состояние законодательства о регистрационной деятельности органов внутренних дел актуализирует необходимость повышения эффективности данной деятельности и совершенствования

соответствующих административных и административно-процессуальных норм в целях обеспечения прав и граждан и организаций в рассматриваемой сфере. В этой связи излагается позиция о целесообразности принятия Федеральной программы поэтапного развития регистрации и регистрационного учета в органах внутренних дел, в которой найдут отражение цели и задачи реформирования, сроки и этапы ее реализации, порядок ресурсного обеспечения, программные мероприятия и контроль за ее реализацией.

3. Предложено авторское определение понятия регистрации оружия. Регистрация оружия – это урегулированная нормами права правоприменительная деятельность уполномоченных подразделений (сотрудников) органов внутренних дел, осуществляемая в целях обеспечения контроля за оборотом установленных законом видов гражданского и служебного оружия, включающая: принятие документов, технический осмотр оружия, рассмотрение и проверку представленных документов, оформление и выдачу разрешений на хранение, либо на хранение и ношение оружия, учет оружия.

4. Требуется нормативного закрепления процедура регистрации оружия, в том числе вопросы установления срока рассмотрения документов при регистрации (не более 5 дней с возможностью продления при наличии оснований), а также принятия формы документа, фиксирующего отказ в регистрации оружия, и возможности его обжалования. Разрешение перечисленных вопросов обуславливает необходимость разработки и принятия Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации.

5. В целях совершенствования регистрационной деятельности органов внутренних дел целесообразно:

– ввести единую процедуру приема документов с возможностью запроса дополнительных документов и приостановления регистрации при наличии оснований;

– для предотвращения судебных споров, связанных с аннулированием регистрации транспортных средств, установить, что аннулирование регистрационных действий должно производиться при условии, что аннулируемое действие может привести к нарушению или созданию угрозы нарушения прав и законных интересов третьих лиц, либо к созданию угрозы безопасности дорожного движения;

– внести в п. 33.15 и п. 33.16 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним изменения, в соответствии с которыми полномочиями на внесение сведений в реестр регистрации, и автоматизированные учеты зарегистрированного автотранспорта должны обладать только уполномоченные должностные лица регистрационных подразделений ГИБДД. Кроме этого, данные действия должны совершаться не после выдачи документов и регистрационных знаков, как это предусмотрено указанным регламентом, а после принятия решения о регистрации либо об отказе в регистрации.

6. Для единообразного применения срока постановки на регистрационный учет и снятия с регистрационного учета, установленного статьей 6 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», предлагается в п.п. 12, 18, 33 «Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» и п.п. 19–22 «Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по

регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» указанный срок изложить в редакции: «не позднее 3-х дней со дня поступления документов в органы регистрационного учета».

7. Учитывая современные достижения медицины, а также высокий уровень информативности генетического материала, требуется замена дактилоскопической регистрации лиц, чья профессия сопряжена с большим риском для жизни, на геномную регистрацию посредством включения их в перечень субъектов, подлежащих обязательной геномной регистрации.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Диссертационное исследование способствует выработке научного подхода к определению правовой природы и выявлению специфики наиболее значимых направлений регистрационной деятельности органов внутренних дел. Основные выводы и положения диссертации могут быть использованы для дальнейшей разработки вопросов регистрационной деятельности. Теоретические положения могут служить основой для создания учебной литературы, научно методических и учебных пособий.

Сформулированные в работе предложения по совершенствованию правового регулирования регистрационной деятельности могут быть применены в правотворческой деятельности федеральных органов государственной власти, в правотворческой и правоприменительной деятельности органов системы Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы.

Содержащиеся в работе выводы и рекомендации также могут быть использованы в процессе преподавания курсов «Административное право», «Административный процесс», «Административная деятельность органов внутренних дел».

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского

государственного университета. Отдельные положения и выводы работы нашли отражение в публикациях и выступлениях автора на научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006» (Челябинск, 30–31 марта 2006 года), «Современные проблемы юридической науки» (Челябинск, 26–28 апреля 2006 года), «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2007» (Челябинск, 29–30 марта 2007 года), «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2008» (Челябинск, 3–4 апреля 2008 года), «Реализация конституционных положений в административном праве» (Челябинск, 25–26 сентября 2008 года), «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Санкт-Петербург, 5 марта 2010 года), «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010» (Челябинск, 1–2 апреля 2010 года).

По теме диссертации автором опубликовано 14 научных статей.

Структурно диссертация состоит из введения, двух глав, включающих три и четыре параграфа соответственно, заключения, библиографического списка и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяется степень ее разработанности, а также формулируются цели, задачи, объект и предмет исследования, характеризуются его методологическая, теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основа, раскрывается научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, характеризуется структура работы.

Первая глава «Административно-правовое регулирование регистрационной деятельности органов внутренних дел» состоит из трех

параграфов и посвящена исследованию правовой природы и назначения регистрационной деятельности органов внутренних дел как особой разновидности административно-процессуальной деятельности.

В первом параграфе «Регистрационная деятельность как административно-процессуальная деятельность: понятие, цели и функции» диссертантом систематизируются существующие научные подходы к определению понятий «регистрация», «государственная регистрация», «административно-процессуальная деятельность», «регистрационная деятельность», а также обобщаются и характеризуются сложившиеся научные взгляды на цели и функции регистрационной деятельности.

Анализ точек зрения на понятие «регистрация» позволил автору сделать вывод о том, что в настоящее время в административно-правовой науке наиболее распространенными являются подходы, согласно которым регистрация рассматривается в качестве института публичной власти, самостоятельного института административного права, административно-правового (легализующего) режима, управленческой функции, метода административно-правового регулирования общественных отношений, официального констатирования и регистрационных действий. Однако регистрация является многогранным понятием, которое нельзя ограничивать лишь одним из вышеперечисленных подходов. При этом способы квалификации регистрации в качестве управленческой функции, метода административно-правового регулирования и регистрационных действий являются наиболее аргументированными и отвечающими задачам, возникающим в практической деятельности.

Термин «регистрация» также может рассматриваться в узком и широком смыслах. В узком смысле вышеуказанный термин обозначает внесение определенных сведений в реестры, информационные системы, базы данных, осуществление предварительной проверки данных сведений и

соблюдения требований закона, а также оформление и выдачу необходимых документов. В широком смысле регистрация, помимо первичного учета, включает также различные формы модификации уже существующих записей, к которым можно относить изменение, исправление и дополнение существующих сведений, их восстановление и аннулирование.

Понятие «регистрационная деятельность» характеризует широкое понимание регистрации, отражает различные правовые последствия ее осуществления и поэтому является одним из основополагающих в рамках проводимого исследования.

Регистрационная деятельность носит правоприменительный характер, поскольку осуществляется органами (должностными лицами), наделенными функциями государственной власти; носит индивидуальный характер; направлена на установление конкретных правовых последствий; реализуется в процессуальных формах и завершается вынесением индивидуального юридического решения.

Регистрационная деятельность также в полной мере может быть отнесена к административной процедуре, поскольку опосредует административные правоотношения не подчиненных друг другу субъектов в процессе осуществления последовательно совершаемых действий, связанных с рассмотрением и разрешением индивидуальных дел.

Универсальными характеристиками государственной регистрации является ее содержание (фиксация информации) и осуществление ее от имени и в интересах государства.

Синтез исследованных научных позиций позволил диссертанту выделить основные признаки регистрационной деятельности и сформулировать авторское определение ее понятия.

Признаки регистрационной деятельности:

— является управленческой деятельностью;

— осуществляется от имени государства (носит **публичный характер**);

- представляет собой правоприменительную деятельность;
- необходимость проведения устанавливается законом;
- направлена на достижение юридического результата;
- осуществляется органами публичного управления;
- осуществляется в отношении неподчиненных субъектов;
- результатом в большинстве случаев является принятие юридического акта;
- процедура осуществления регламентируется административно-процессуальными нормами.

Таким образом, регистрационной деятельностью является нормативно регламентированная правоприменительная управленческая деятельность органов публичного управления по разрешению индивидуальных дел, осуществляемая в соответствии с предусмотренными административно-процессуальными нормами, административными процедурами, состоящая в фиксации фактов, явлений, предметов, объектов или субъектов путем внесения сведений о них в специальные реестры, книги, базы данных, а также в составлении и выдаче необходимых (правоустанавливающих) документов, направленная на реализацию прав либо исполнение обязанностей заинтересованных лиц, а также на реализацию компетенции данных органов.

Второй параграф «Органы внутренних дел как субъекты регистрационной деятельности» направлен на разграничение понятий: «органы внутренних дел», «милиция», «органы правопорядка», определение состава органов внутренних дел и направлений их регистрационной деятельности, определение регистрационных полномочий отдельных органов внутренних дел, формулирование определения понятия «регистрационная деятельность органов внутренних дел».

Анализ структуры криминальной милиции и милиции общественной безопасности позволил прийти к выводу о том, что подразделения последней

в большей степени ориентированы на осуществление регистрационной деятельности.

Территориальные органы Федеральной миграционной службы в рамках проводимого исследования отнесены к органам внутренних дел, исходя из сохраняющейся подведомственности Федеральной миграционной службы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Сформулировано авторское определение органов внутренних дел, которое может быть закреплено на законодательном уровне. Органы внутренних дел – это совокупность органов исполнительной власти, подведомственных Министерству внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих деятельность в сфере охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью, а также иные функции (милиции) в соответствии с законодательством.

Непосредственно регистрационную деятельность осуществляют следующие подразделения органов внутренних дел: дежурные части, участковые уполномоченные, подразделения лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью, подразделения обеспечения паспортной и регистрационной работы территориальных органов ФМС России, подразделения оформления виз и регистрации иностранных граждан территориальных органов ФМС России экспертно-криминалистические подразделения, регистрационные подразделения органов управления ГИБДД по субъектам Российской Федерации.

Формулируется определение понятия органов внутренних дел как субъектов регистрационной деятельности. Это иерархическая структура органов исполнительной власти, под управлением (управляемых) МВД России осуществляющих в соответствии с законодательством в целях обеспечения правопорядка и безопасности административно-процессуальную деятельность (функции) по регистрации информации о

преступлениях и правонарушениях, регистрации транспортных средств, оружия, государственной дактилоскопической и государственной геномной регистрации, а также осуществляющих регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и регистрацию иностранных граждан по месту жительства.

В третьем параграфе «Назначение, задачи и функции регистрационной деятельности органов внутренних дел» регистрационная деятельность рассматривается в контексте основных понятий проводимой административной реформы (государственная функция, государственная услуга, административный регламент), анализируются цели, задачи и принципы регистрационной деятельности органов внутренних дел.

Регистрационная деятельность органов внутренних дел отражает основные тенденции административной реформы: совершенствование правовой регламентации административных процедур, упрощение и усиление их прозрачности. Подтверждением этому служит принятие органами внутренних дел административных регламентов регистрационной деятельности.

Исследуемая деятельность внутренних дел соответствует признакам государственной услуги, поскольку направлена на реализацию общественных интересов, имеет индивидуальный характер предоставления, а также предполагает взаимодействие с органом государственной власти. Однако не любая регистрационная деятельность органов внутренних дел может выступать в качестве услуги. Так, регистрация транспортных средств, регистрация оружия и регистрационный учет по месту пребывания и месту жительства отвечает вышеназванным признакам публичных услуг. В то время как государственная дактилоскопическая и государственная геномная регистрация отвечает вышеназванным признакам лишь в той части, в которой носит добровольный характер.

На основе проведенного исследования делается вывод о том, что регистрационную деятельность в целом и в особенности регистрационную деятельность органов внутренних дел следует рассматривать в качестве одного из средств обеспечения безопасности личности, общественной и государственной безопасности.

Диссертант приходит к выводу о том, что, несмотря на множественность объектов, данная деятельность преследует общие цели: обеспечение реализации субъектами прав и исполнения возложенных на них обязанностей, обеспечение безопасности личности, общественной и государственной безопасности.

Из обозначенных целей формулируются задачи регистрационной деятельности внутренних дел, приводится авторская классификация принципов деятельности внутренних дел.

Во второй главе «Особенности отдельных видов регистрационной деятельности органов внутренних дел» раскрывается содержание отдельных, наиболее значимых направлений регистрационной деятельности органов внутренних дел. Вторая глава состоит из четырех параграфов.

Первый параграф «Деятельность по регистрации оружия» направлен на исследование содержания, нормативной базы, порядка, этапов и особенностей административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел при осуществлении регистрации оружия.

Особенности правового регулирования оборота оружия, в том числе применение административно-правовых средств, определяются повышенной опасностью данного объекта.

Регистрация оружия включает в себя: предоставление документов и принятие их органом внутренних дел; осмотр оружия на основании требований к техническому состоянию, обеспечивающему его безопасное использование; рассмотрение и проверку представленных документов; оформление и выдачу заявителям соответствующих документов.

Данные стадии следует закрепить в Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения органами внутренних дел государственной функции по выдаче лицензий, разрешений и регистрации гражданского и служебного оружия. Диссертант обосновывает необходимость принятия данного нормативного акта и предлагает проект его указанного регламента.

Также в законе и подзаконных актах не совсем четко разграничиваются процедуры регистрации и учета оружия. Диссертантом сделан вывод о том, что учет оружия должен осуществляться не после проведения регистрационных действий, а в процессе регистрации в качестве ее самостоятельной стадии. Данная процедура должна предшествовать оформлению и выдаче документов и следовать за этапом рассмотрения и проверки документов.

Последствием регистрации подразделениями лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью приобретенного гражданами Российской Федерации оружия является внесение необходимой информации о нем в разрешение на хранение оружия либо разрешение на хранение и ношение оружия.

Сформулировано авторское определение понятия «регистрация оружия».

Второй параграф «Деятельность по регистрации транспортных средств» посвящен исследованию нормативной основы, содержания и проблем регистрационной деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Сущность регистрационной деятельности ГИБДД состоит в том, что она представляет собой не только разрешительный акт на техническую эксплуатацию и форму административного контроля за эксплуатацией транспортных средств, но и фактически обязательное условие для

реализации собственниками правомочия пользования в отношении автотранспорта.

Деятельность по регистрации транспортных средств направлена не столько на обеспечение безопасности транспортных средств или безопасности дорожного движения, сколько на обеспечение контроля за их оборотом, а также на предотвращение правонарушений, связанных с автотранспортом.

Автор приходит к выводу, что деятельность органов внутренних дел по регистрации различных объектов – источников повышенной опасности имеет общие черты. Общность выражается в целях, основных этапах деятельности и тесной связи регистрации объектов с регистрацией их владельцев по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Анализ нормативных актов позволяет диссертанту судить о том, что деятельность органов внутренних дел по регистрации транспортных средств является наиболее детально регламентированной по сравнению с регистрацией иных объектов, однако также может быть усовершенствована путем внедрения содержащихся в работе предложений и рекомендаций.

В рамках третьего параграфа «Деятельность по регистрации индивидуальных субъектов» диссертант рассматривает два направления регистрационной деятельности органов внутренних дел: регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства.

Анализ административного законодательства в исследуемой области позволяет автору судить о том, что в Российской Федерации к настоящему времени выстроена целостная система нормативно-правового регулирования административной деятельности органов внутренних дел по регистрации индивидуальных субъектов.

Регистрационная деятельность осуществляется ФМС России в форме регистрационного учета и миграционного учета, включающего в качестве центральной процедуры регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства.

Автор считает возможными разработку и принятие единых правил регистрации и по месту пребывания, и по месту жительства в пределах Российской Федерации, содержащих в качестве составных частей разделы о регистрационном учете граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также беженцев и вынужденных переселенцев с учетом особенностей правового статуса таких субъектов.

По мнению диссертанта, необходимо четко ограничивать правоотношения по регистрации от правоотношений в жилищной сфере и не ставить регистрацию в качестве условия реализации жилищных прав граждан, поскольку факт регистрации (или ее отсутствия) не порождает для гражданина каких-либо прав на жилище, прав и обязанностей по пользованию жилым помещением. Контроль за соблюдением требований отраслевого законодательства не является правомочием регистрирующих органов.

Непосредственно деятельность по регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства включает прием документов, оформление (в 3-дневный срок) регистрации и выдачу гражданам документов о регистрации (свидетельства о регистрации либо паспорта с отметкой о регистрации).

Отличительной особенностью деятельности по регистрации иностранных граждан является подача заявления о регистрации непосредственно в территориальный орган ФМС России. Кроме того, административный регламент, в отличие от регистрационного учета иностранных граждан, выделяет стадию принятия решения.

Возможность немотивированного отказа органа миграционного учета в принятии заявления в соответствии с п. 35 Административного регламента

существенно усложняет реализацию данной процедуры для иностранных граждан, не всегда владеющих русским языком на достаточном уровне.

Регистрационная деятельность органов внутренних дел при регистрации и учете иностранных граждан имеет своим назначением проверку правильности совершения всех ранее проведенных административных процедур, законность возникших правоотношений и постановку данных лиц на учет с целью осуществления административного надзора. Миграционные органы фактически должны не только учитывать сведения об иностранцах, но и проверять их достоверность и в конечном итоге устанавливать правомерность нахождения данных лиц на российской территории.

В отличие от уведомительного регистрационного учета российских граждан деятельность органов внутренних дел, связанная с регистрацией и учетом иностранных граждан и лиц без гражданства, имеет черты правоохранительной и разрешительной деятельности.

Регистрационный и миграционный учет не носит правоустанавливающего характера, последствием его осуществления является не выдача свидетельств о регистрации, а внесение необходимых сведений в соответствующие информационные системы.

Параграф четвертый «Деятельность по осуществлению дактилоскопической и геномной регистрации» посвящен исследованию так называемых «криминалистических» направлений регистрационной деятельности органов внутренних дел: дактилоскопической и геномной регистрации. Данные направления рассматриваются автором параллельно.

Очевидной недоработкой является недостаточное количество принятых актов правительства в области государственной дактилоскопической и геномной регистрации. В параграфе содержатся предложения, направленные на закрепление общих требований к порядку осуществления исследуемых видов регистрационной деятельности в постановлении Правительства

Российской Федерации. В противном случае складывается ситуация, когда существующие требования к проведению как добровольной, так и обязательной дактилоскопической регистрации можно считать надлежащим образом оформленными (в форме принятия административного регламента) только в Министерстве внутренних дел.

Поскольку деятельность по осуществлению дактилоскопической и геномной регистрации затрагивает права граждан и одновременно связана с обеспечением безопасности, установление единых требований к порядку ее осуществления позволит привести нормативные акты в единую и непротиворечивую систему.

Автор считает также необходимой скорейшую разработку и принятие актов Правительства Российской Федерации по вопросам, предусмотренным п. 6 ст. 8, п. 2 ст. 9, п. 4 ст. 10 Закона о геномной регистрации и административных регламентов по осуществлению добровольной и обязательной геномной регистрации.

Несмотря на схожие черты (принципы, виды, цели, порядок проведения, финансирование, органы), на сегодняшний день деятельность по осуществлению государственной дактилоскопической и деятельность по государственной геномной регистрации имеют существенные различия. Особенности геномной регистрации можно считать сложность проведения генетических исследований и их высокую стоимость. Дактилоскопическая регистрация представляет собой сложившееся направление регистрационной деятельности органов внутренних дел, носящее, как и иные направления, учетный характер. Правовое регулирование геномной регистрации находится на стадии становления.

МВД России, являясь в силу закона монопольным хранителем всей дактилоскопической и геномной информации на территории государства, получило, с одной стороны, эффективный инструмент борьбы с

преступностью, а с другой – дополнительную возможность осуществления контроля над лицами, прошедшими регистрацию.

Диссертант поддерживает предложение о возможности принятия единого закона о дактилоскопической и геномной регистрации, определяющего понятия, цели, принципы, и виды регистрации, а также устанавливающего основные требования к проведению регистрации, хранению и использованию получаемой информации. А порядок проведения, перечень лиц, проходящих регистрацию в обязательном порядке, а также порядок хранения и использования получаемой информации предлагает закрепить постановлениями Правительства Российской Федерации отдельно для дактилоскопической и геномной регистрации. При условии принятия каждым органом исполнительной власти административного регламента, детально описывающим порядок осуществления регистрационной деятельности, можно будет говорить о завершении формирования единой системы нормативных актов в области государственной дактилоскопической и геномной регистрации.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации по совершенствованию регистрационной деятельности органов внутренних дел.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертации:

1. Стариков И.Ю. Регистрация как разновидность административно-процессуальной деятельности в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия Право. 2006. № 13 (68). С. 347-348. – 0,2 п.л.
2. Стариков И.Ю. Проблема определения правовой природы государственной регистрации в условиях административной реформы в Российской Федерации // Вестник Челябинского гос. ун-та. Серия Право. 2008. № 31 (132). С. 104-109. – 0,3 п.л.
3. Стариков И.Ю. Регистрация в органах внутренних дел как средство обеспечения безопасности в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия Право. 2008. № 8 (108). С. 109-111. – 0,2 п.л.

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

4. Стариков И.Ю. Понятие государственных услуг и административных процедур и их соотношение // Проблемы права. 2007. № 2. С. 95-96. – 0,2 п.л.
5. Стариков И.Ю. Сущность и значение государственной регистрации в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия Право. 2007. № 9 (81). С. 112-113. – 0,2 п.л.
6. Стариков И.Ю. Государственная регистрация автотранспортных средств // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2007: Материалы IX Международной научно-практической конференции 20-30 марта 2007 г. Ч. I. – Челябинск: «Цицеро», «Тираж-сервис». С. 454-457. – 0,2 п.л.

7. Стариков И.Ю. Государственная регистрация: государственная услуга или административная процедура? // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2007. № 1. С. 27-31. – 0,3 п.л.

8. Стариков И.Ю. Регистрационная деятельность органов внутренних дел // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора И.И. Веремеенко / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А.С. Дугенец, д-р юрид. наук, проф. В.И. Майоров. – М.: ВНИИ МВД России, ЮУрГУ, 2008. С. 361-363. – 0,2 п.л.

9. Стариков И.Ю. Регистрационная деятельность Федеральной миграционной службы РФ // Вестник Академии Российских энциклопедий. 2008. № 2 (28). С. 36-40. – 0,3 п.л.

10. Стариков И.Ю. Государственная дактилоскопическая регистрация // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2008 г.: Материалы X международной научно-практической конференции, посвященной 65-летию Южно-Уральского государственного университета, 15-летию специальности «Юриспруденция» в Южно-Уральском государственном университете посвященной 10-му юбилейному выпуску сборника конференции, 5-летию Юридического факультета, 3-4 апреля 2008 г. Ч. I. Челябинск, 2008. С. 335-337. – 0,2 п.л.

11. Стариков И.Ю. Правовое регулирование регистрации оружия в Российской Федерации // Вестник Академии Российских энциклопедий. 2008. № 3 (29). С. 66-70. – 0,3 п.л.

12. Стариков И.Ю. Новое регистрационное законодательство // Южно-Уральский юридический вестник. 2009. № 4 (66). С. 82-84. – 0,3 п.л.

13. Стариков И.Ю. Регистрационный учет как механизм реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на свободный выбор места пребывания и жительства // Актуальные проблемы

административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (5 марта 2010 года). В 2 ч.: Ч. 2. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. С. 119-125. – 0,3 п.л.

14. Стариков И.Ю. Проблемы административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел по регистрации оружия // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010: Материалы XII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 6 частях. Часть IV. Конституционное и муниципальное право. Административное и финансовое право (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2010 г.). – Челябинск, 2010. С. 298-303. – 0,2 п.л.

Отпечатано и сброшюровано в

ООО «Полиграф-Мастер»

г. Челябинск, ул. Академика Королева, 26

тел.: (351) 281-01-64, 281-01-65, 281-01-66

E-mail: P-master78@mail.ru

Государственная лицензия на издательскую деятельность

ИД № 02758 от 04.09.2000 г.

Государственная лицензия на полиграфическую деятельность

ПД № 11-0092 от 17.11.2000 г.

Подписано в печать 14.05.2010. Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 0,85. Тираж 100 экз. Заказ № 612