

**П.М. Ершов, Д.П. Звоненко, М.В. Иванов,
А.Ю. Малумов, Г.Ю. Малумов**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

Второе издание,
дополненное и переработанное

Москва
ЮСТИЦИНФОРМ
2011

УДК 342.9
ББК 67.401я73
А28

Ершов Павел Михайлович — юрист, специалист в области гражданского и административного права (гл. 8, 9 (в соавторстве)).

Звоненко Дмитрий Петрович — юрист, (гл. 1—7, 8, 10, 11, 14 (в соавторстве)).

Иванов Михаил Валерьевич — юрист, специалист в области гражданского и корпоративного права (гл. 14 (в соавторстве)).

Малумов Александр Юрьевич — кандидат юридических наук, партнер адвокатского бюро «Малумовы и партнеры», судья Третейского суда Российского газового общества (гл. 9, 12—14 (в соавторстве)).

Малумов Георгий Юрьевич — кандидат юридических наук, управляющий партнер адвокатского бюро «Малумовы и партнеры» (гл. 9, 12—14 (в соавторстве)).

Административное право : Учебник.— 2-изд., доп. и перераб. /
А28 П. М. Ершов, Д. П. Звоненко, М. В. Иванов, А. Ю. Малумов, Г. Ю. Малумов. — М.: Юстицинформ, 2011. — 560 с. — (Серия «Образование»).

ISBN 978-5-7205-1068-8.

Предлагаемый учебник содержит характеристику правовых институтов (режимов, статусов и т.д.), которыми обладают те или иные субъекты административного права. В работе представлена четко структурированная общая часть административной науки в соответствии с программой курса и государственным образовательным стандартом.

Авторский коллектив учел все последние изменения в источниках административного права: Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральном и региональном административном законодательстве, распорядительных актах органов государственной власти и др. Особое внимание уделено общим вопросам правосубъектности государственных органов после административной реформы, органов местного самоуправления после введения в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», юридических и физических лиц. Продемонстрирована основа для обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов в Российской Федерации.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических учебных заведений, научных работников, служащих органов государственной и муниципальной власти.

УДК 342.9
ББК 67.401я73

ISBN 978-5-7205-1068-8

© ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2011

Часть I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава 1

Предмет административного права

Как и любая отрасль права, административное право имеет свой предмет — тот круг общественных отношений, который регламентирован нормами данной отрасли. Характерная особенность административного права в том, что оно, по сути, в той или иной степени участвует в регулировании всего комплекса отношений в современном обществе. Традиционным в определении предмета административного права как отрасли является то, что оно как совокупность правовых норм регулирует общественные отношения в сфере исполнительной власти (государственного управления). Несомненно, административное право — это право государства, необходимое условие его существования и функционирования. Однако, на наш взгляд, было бы принципиально неверным отождествлять административное право исключительно с государством. Это в не меньшей степени и право индивидуума, личности, гражданина. Административно-правовые нормы по своей природе направлены на оптимизацию общественных процессов, вытеснение многочисленных негативных явлений, объективно возникающих в них.

Административное право — это и право на жизнь и защиту, и право на обжалование, и право на то, чтобы быть услышанным государством и обществом. Существенная часть норм данного права призвана обеспечить функционирование человека и общества в сложных системах, во взаимодействии с техническими достижениями прогресса. Многие административно-правовые нормы буквально «написаны кровью» и направлены на то, чтобы не допустить трагических повторений. Таковы всем известные Правила дорожного движения, правила эксплуатации многих видов техники, требования к функционированию некоторых отраслей экономики. И наконец, именно административное право приводит в действие механизм го-

сударственного принуждения, обеспечивает государственную монополию силы. Мы далеки от рассуждений о недопустимости государственного насилия: российская действительность последних десятилетий слишком богата на примеры того, кто принимает у государства выброшенные средства принуждения, какими методами и какими «понятиями» решаются вопросы, которые в цивилизованном обществе должны решаться исключительно государством.

Поэтому, говоря о предмете административного права как отрасли, мы намеренно выделим следующие группы общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли:

1) отношения в системе «государство — общество — человек». Для этих отношений в большинстве случаев характерно обязательное участие государства в лице его органов, прежде всего исполнительной власти, и должностных лиц. Во многих случаях эти отношения возникают по инициативе государства, например, при привлечении лица к административной ответственности либо при установлении порядка осуществления тех или иных видов деятельности;

2) отношения в системе не только исполнительной, но и законодательной и судебной ветвей единой государственной власти;

3) спорным является вопрос о возможности административно-правовых отношений между гражданами. Традиционным считается, что возникновение подобных отношений невозможно по определению, что для них обязательным условием является наличие специального субъекта (органа или должностного лица исполнительной власти). Однако есть позиция, с которой мы солидарны: возникновение таких отношений между гражданами возможно, например, в случае, когда один гражданин требует от другого прекратить нарушение общественного порядка. Подтверждение данного тезиса можно найти и в законодательстве. В частности, ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ определены права и обязанности организатора публичного мероприятия. Одной из обязанностей данного лица является обязанность требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия. Лица, не

¹ Российская газета. — 2004. — № 131.

подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия. Следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч. 1 ст. 5 рассматриваемого Закона организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ, политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия. Таким образом, организатор публичного мероприятия, не будучи наделен государственной властью, тем не менее обладает обязанностью и соответствующим правом требовать от иных граждан соблюдения общественного порядка. Другими словами, представляется корректным утверждение о том, что в данном случае имеет место административно-правовое отношение, ни одна из сторон которого не обладает статусом государственного органа или должностного лица;

4) особую группу отношений, урегулированных административным правом, составляют отношения, условно говоря, благочиния, обеспечения соблюдения общественного порядка и безопасности. Эти отношения имеют специфику, и, на наш взгляд, было бы некорректно «растворять» их в системе общих отношений в сфере исполнительной власти.

Как и любая отрасль права, административное право выполняет регулирующую и охранительную функции. При этом особенностью регулирующей функции административного права является то, что оно является необходимым условием реального, подчеркнем это слово, существования иных отраслей права, создает своего рода инфраструктуру, в которой реализуются их нормы. Можно сколько угодно декларировать исключительность и важность положений конституционного и гражданского права, однако без системы, при которой декларативные положения названных отраслей станут претворяться в жизнь, и конституционные положения, и гражданско-правовые нормы останутся набором красивых деклараций.

В том случае, если, например, гражданин, намеренный продать свою квартиру, вынужден тратить дни в очередях и месяцы в ожидании готовых документов, он вряд ли оценит все возможности, предоставленные ему гражданским оборотом. Если для реализации кон-

ституционного права на свободу передвижения гражданин должен обивать пороги государственных инстанций, ему будет сложно объяснить прямое действие норм Конституции РФ (принята в результате всенародного голосования 12 декабря 1993 г.). Кроме того, без государственного принуждения в случаях угрозы общественным отношениям все отрасли права оказываются беспомощными. Яркий пример последних лет — российский вариант рейдерства, при котором собственники лишались своего имущества во многом благодаря сочетанию неэффективной деятельности органов исполнительной власти, не способных поставить заслон откровенному криминалу, и злоупотреблений отдельных представителей этих органов, успешно с криминалом сотрудничающих. Поэтому, устанавливая административную ответственность за те или иные противоправные деяния, создавая механизм государственного принуждения, административное право формирует условия для того, чтобы общественные отношения не постиг хаос. Отметим, что в этом административное право тесно связано с уголовным, с той лишь разницей, что административное право своими наказаниями призвано предотвращать возможность причинения еще большего ущерба общественным отношениям. Ведь граница между многими административными правонарушениями и уголовными преступлениями проходит как раз по критерию размера ущерба, причиненного охраняемым законом общественным отношениям, возможности наступления негативных последствий. Яркий пример — установление административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения: карая нарушителей Правил дорожного движения, административное право должно предотвращать еще более опасные последствия, например гибель и увечья людей, за которые следует уже уголовная ответственность. Эта особенность административного права позволяет ряду исследователей обоснованно называть его «смягченным уголовным правом». По сути, не будет преувеличением сказать, что административное право одновременно выполняет функции строителя и полицейского, призванного воплотить красивые замыслы иных отраслей права в реальность и защитить созданное от всяких посягательств.

Материал, изложенный в данном пособии, не претендует на исчерпывающую полноту сведений об административном праве как отрасли. Во многом это обусловлено субъективными взглядами и

интересами авторов. Вместе с тем они надеются на то, что предложенный на суд читателей материал в какой-то степени будет стимулировать их интерес к административному праву, причем не только как к отрасли, но и как к науке и учебной дисциплине. К огромному сожалению, на современном российском административном праве лежит печать общественного нигилизма, отождествления нечистоплотных чиновников с государством. Вместе с тем, по нашему твердому убеждению, государство представляет собой уникальную, самоорганизующуюся систему, своеобразный живой механизм, живущий в том числе и по законам административного права. Еще одной особенностью административного права является то, что оно, более чем иные отрасли, «живое», созвучное духу времени. Если основные концептуальные положения гражданского, уголовного, да и конституционного (государственного) права формировались веками и лишь модернизируются в той или иной степени, то административное право живет и развивается вместе с обществом и государством.

В заключение отметим, что современная российская действительность характеризуется удивительным сочетанием административного произвола и безграничной свободы — по сути, вольницы в худшем значении этого слова. Многие ограничения, характерные для тех обществ, которые мы любим именовать цивилизованными и которые во многом притягательны для российского обывателя, кажутся для нас дикими. С одной стороны, опять же можно привести пример с Правилами дорожного движения, нарушение которых в российских условиях становится чем-то вроде национального вида спорта. С другой — во многих сферах существует избыточное регулирование, во многом необходимое только самим регулировщикам.

Административное право — это право общества, переходящего от дикого средневековья, от жизни по «понятиям», как бы они ни именовались, к жизни по закону и справедливости. Не случайно, само понятие «правовое государство» определено немецкими учеными, занимавшимися разработкой полицейского права, — предшественника современного административного права. Поэтому мы будем исходить из того, что административное право является одним из необходимых условий существования общества, претендующего на цивилизованность.

Глава 2

Метод административного права

Предмет административного права определяет сферу правового регулирования данной отрасли, круг общественных отношений, которые упорядочиваются посредством административно-правовых норм. Метод же административного права характеризует способ воздействия отрасли на общественные отношения. Иными словами, предмет административного права отвечает на вопрос, что именно регулирует эта отрасль, в то время как метод объясняет, посредством каких приемов, способов, механизмов осуществляется правовое регулирование.

Говоря о методе административного права, мы не можем не коснуться широко распространенной в правовой науке точки зрения о том, что каждая отрасль права обладает собственным, специфическим методом. Данная позиция относит метод отрасли, наряду с ее предметом, к числу индивидуализирующих особенностей каждой отрасли права, к своеобразным фамилии (предмет) и имени (метод). Однако иной подход основан на том, что все отрасли права независимо от предмета используют общий методологический инструментарий, состоящий из таких традиционных методов правового воздействия, как предписание, запрет и дозволение. Вопрос лишь в том, какой удельный объем занимает каждый из этих методов в правовом регулировании, насколько часто используется каждый из них.

Первая из приведенных точек зрения формирует в определенной степени упрощенную картину методов, используемых отраслями права: для уголовного права характерен метод запрета; для гражданского — дозволения или так называемый диспозитивный метод, открывающий участникам гражданско-правовых отношений огромное множество вариантов поведения в широких рамках возможностей, предоставляемых гражданско-правовыми нормами. Административное же право характеризуется методом «властиподчинения», когда одна сторона регулируемых административным правом отношений, например орган исполнительной власти или должностное лицо, обладает властными, распорядительными полномочиями в отношении другого участника этих отношений, например гражданина или юридического лица. Однако, на наш взгляд, анализ норм каждой из отраслей российского права позволяет сделать вывод о том,

что «выделять» каждой отрасли особый метод, по меньшей мере, не вполне корректно. Гражданское право, трудовое право, семейное право содержат большое количество запретов и предписаний, уголовное право допускает дозволения, а административное — использует все традиционные методы правового регулирования, о которых мы говорили выше:

1) предписание — закрепление (возложение, установление) прямой юридической обязанности совершить те или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой. Крайней формой данного метода является принуждение, характеризующееся использованием возможностей государственного механизма для силового обеспечения выполнения требований, предписываемых правовыми нормами. При этом особо оговорим, что административное принуждение применяется в большом количестве случаев не только для защиты административно-правовых норм, но и для обеспечения реализации норм всех иных отраслей российского права. Например, обращение взыскания судебным приставом-исполнителем на имущество организации-должника, которое может сопровождаться применением мер административного принуждения, установленных федеральными законами от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹ и от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»², в своей основе имеет реализацию гражданско-правовых положений;

2) запрет — определение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия. При этом запрет может быть сформулирован как предельно императивно («запрещается», «не допускается» и т.п.), так и в относительно мягких формах, тем не менее, не меняющих сути запрета («рекомендуется воздерживаться» и т.п.);

3) дозволение — юридическое разрешение совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой, или воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Усложнение общественных отношений, появление новых проблем, требующих правовой упорядоченности, необходимость формулировки адекватных ответов на вызовы времени заставляют использовать эти методы не автономно, а в тесной взаимосвязи и

¹ Российская газета. — 2007. — № 223.

² Там же. — 1997. — № 149.

взаимообусловленности. Кроме того, возрастает удельный вес и таких методов правового регулирования, которые до недавнего времени играли несколько второстепенную, производную роль от трех названных традиционных методов правового регулирования. Речь идет, в частности, о таких, как стимулирование, согласование, прогнозирование.

Несомненно, в общем объеме методов, используемых административным правом, большой удельный вес занимает использование предписания, т.е. прямых средств распорядительного свойства. Выражение они находят в том, что одной стороне административных отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Такое административно-правовое регулирование в известной степени предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников административных отношений (властеотношений). Однако в подавляющем большинстве случаев властное волеизъявление сочетается с установленными нормами административного права границами этого волеизъявления, в том числе определением прав того лица, которому адресовано предписание. Например, властному волеизъявлению о призыве гражданина на военную службу соответствуют определенная процедура такого волеизъявления, а также закрепление перечня прав призывника, в том числе права на обжалование неправомерных действий. Кроме того, подобный метод в несколько смягченной форме используется и гражданским правом, например при заключении так называемых публичных договоров.

В соответствии со ст. 426 ГК РФ публичным договором признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.).

Коммерческая организация не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения публичного договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

Цена товаров, работ и услуг, а также иные условия публично-договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей.

Отказ коммерческой организации от заключения публичного договора, при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы, не допускается.

При необоснованном уклонении коммерческой организации от заключения публичного договора она может быть принуждена к заключению такого договора в судебном порядке.

В случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

В приведенном выше примере стороны гражданско-правовых отношений не наделены государственно-властными полномочиями. Тем не менее, одна из сторон вправе настаивать на заключении, а другая — обязана заключить договор, хотя по общему правилу, установленному ст. 421 ГК РФ и являющемуся одним из принципов гражданского права, граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Не менее характерным для административного права является и метод запрета. При этом зачастую административные, по сути, запреты находят реализацию посредством иных отраслей права. Другими словами, административно-правовые методы вкраплены в ткань других отраслей права, составляя одну из важных основ их функционирования. Так, в силу императивного указания, сформулированного ст. 575 ГК РФ, не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб. лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Данный запрет на дарение лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России, не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, которые получены лицами, замещающими государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным служащими, муниципальными служащими, служащими Банка России и стоимость которых превышает 3 тыс. руб., признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта РФ или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность.

Рассмотренный, по сути, административный запрет направлен на обеспечение не только установленного нормами административного права порядка прохождения государственной и в известной степени муниципальной службы (нельзя забывать, что специфика муниципальной службы помимо административного регулируется еще и собственно муниципальным правом), но и надлежащего регулирования гражданско-правовых отношений, действительного равенства их участников, исключения возможности злоупотреблений и недобросовестного поведения.

Подводя итог сказанному о методах административного права, отметим, что проблема методологии является достаточно дискуссионной в правовой науке, а применительно к административному праву, обладающему уникальным по объему и сложности предметом правового регулирования, — дискуссионной вдвойне.

Глава 3

Система административного права

Система любой отрасли права, и административное право не является исключением, представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых институтов, норм, которые регулируют однородные общественные отношения, входящие в предмет отрасли права. Группировка однородных норм позволяет обеспечивать целостность системы отрасли права, обеспечивать практическую реализацию его норм.

Традиционной для большинства отраслей права является система, состоящая из двух крупных взаимообусловленных блоков: общая часть и особенная часть. Для некоторых отраслей подобное устройство системы закреплено законодательно. Так, система уголовного права, базис которого — Уголовный кодекс РФ, состоит из двух четко оговоренных в нем частей: общей, определяющей предмет отрасли, ее основные принципы, статус участников уголовно-правовых отношений, а также конкретизацию фундаментальных категорий уголовного права, таких, как «преступление» и «наказание», и особенной, содержащей исчерпывающий перечень деяний, признаваемых в качестве преступлений, а также систему наказаний в отношении каждого вида преступлений.

Близкой к системе уголовного права является и система гражданского права, которая как отрасль права также имеет правовое закрепление в Гражданском кодексе РФ. В настоящее время ГК РФ состоит из четырех частей. Первую из них можно определить как общую часть гражданского права, определяющую предмет отрасли, ее основные принципы, статус участников регулируемых гражданским правом отношений, а также общие положения о таких базисных категориях гражданского права, как «собственность» и «обязательства». Вторая и третья части ГК РФ в совокупности могут быть обозначены как особенная часть гражданского права, включающая нормы, регулирующие отдельные виды обязательств (договоры купли-продажи, подряда, аренды и т.д.), вопросы наследственного права и международно-правовые аспекты гражданско-правовых отношений (международное частное право). Четвертая часть ГК РФ, введенная в действие с 1 января 2008 г., посвящена правовой регламентации вопросов интеллектуальной собственности, авторского права, и, по сути,

может обоснованно рассматриваться в качестве еще одного элемента особенной части гражданского права.

Разделение на общую и особенную части мы можем видеть у семейного, трудового, а также налогового права. Отметим, что последняя отрасль является, по сути, дочерью административного права, с течением времени обретшей известную степень самостоятельности, но, тем не менее, не порвавшей связи с материнской отраслью.

Первая сложность, с которой мы сталкиваемся, переходя к характеристике системы административного права, — это отсутствие базового кодифицированного нормативного правового акта, составляющего законодательную основу данной отрасли. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, принятый Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹, весьма часто именуемый в прессе и быту как Административный кодекс, что в принципе неверно, систематизировал лишь одну, хотя и весьма важную часть административного права — нормы административной ответственности. Структура КоАП РФ во многом повторяет структуру Уголовного кодекса РФ, также разделяясь на общую и особенную части. Однако необходимо отметить, что КоАП РФ содержит и те нормы, которые имеют процессуальный характер (органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях; порядок производства по делам об административных правонарушениях; порядок исполнения административных наказаний). Если мы обратимся к уголовному праву, то вопросы процессуального характера и, тем более, вопросы исполнения уголовного наказания делегированы другим отраслям права (уголовно-процессуальному и уголовно-исполнительному), имеющим собственные кодексы (Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Уголовно-исполнительный кодекс РФ, соответственно). Аналогичная ситуация и с гражданским правом: нормы процессуального характера, определяющие порядок судебного разбирательства по гражданским делам, отнесены к предмету самостоятельной отрасли права — гражданского процессуального права, отдельным ответвлением которого является арбитражное процессуальное право (арбитражный процесс).

¹ Российская газета. — 2001. — № 256.

Что же касается административного права, то множество принципиальных положений данной отрасли, в частности, предмет правового регулирования, статус участников административно-правовых отношений, систематизированных в других отраслях права, в административном «разбросаны» по значительному количеству нормативных правовых актов различной юридической силы. Иными словами, в административном праве отсутствует законодательное ядро, которое могло бы именоваться Административным кодексом. Соответственно однозначное утверждение о возможности разделения системы административного права на общую и особенную части является, по нашему мнению, несколько преждевременным.

Тем не менее, в настоящее время при практическом изучении административного права как отрасли сформировался традиционный подход к делению его системы на общую и особенную части. Характерными примерами такого подхода являются построение учебного курса административного права в большинстве учебных заведений, а также структура подавляющего большинства учебных пособий по данной дисциплине.

Итак, по сложившейся в течение десятилетий традиции в рамках общей части административного права выделяются нормы и институты, определяющие:

- предмет и метод правового регулирования отрасли;
- характеристику административно-правовых норм;
- особенности административно-правовых отношений;
- иерархию источников административного права;
- статус участников административно-правовых отношений;
- основу организации и деятельности органов исполнительной власти;

- формы и методы реализации исполнительной власти, в том числе правовые акты управления;

- механизм обеспечения законности в сфере исполнительной власти, в том числе порядок обжалования неправомερных действий;

- вопросы административной ответственности и административного принуждения.

Что же касается содержания особенной части административного права, то ее структура обусловлена отдельными сферами государственного управления. В частности, выделяют:

управление экономической сферой, которая, в свою очередь, подразделяется на управление государственным имуществом; общие вопросы управления предпринимательской деятельностью; управление антимонопольной деятельностью; управление промышленностью; управление сельским хозяйством; управление транспортом; управление связью; управление жилищно-коммунальным хозяйством и т.п.;

управление социально-культурной сферой, в рамках которой выделяют управление образованием; управление в области науки; управление в области культуры; управление в области здравоохранения и социального обеспечения и т.п.;

управление административно-политической сферой, подразделяемое на управление в области обороны; управление в области безопасности; управление внутренними делами; управление иностранными делами; управление в области юстиции.

Однако сформировавшуюся традицию нельзя считать незыблемой. Ряд исследователей предлагают выделять в системе административного права три основные подсистемы, а именно управленческое право, так называемое полицейское право, представленное в настоящее время КоАП РФ, а также подсистему административной юстиции, регламентирующую одно из фундаментальных положений административного права — право на обжалование действий либо бездействия органов исполнительной власти и должностных лиц. Одним из аргументов подобного разделения, по нашему мнению, вполне обоснованным, является специфика охраны общественного порядка — деятельности, составляющей основу полицейского права. Соответственно предполагается и законодательная база такого деления; необходимость принятия так называемого кодекса гражданской службы, условного полицейского кодекса (по сути, модифицированного КоАП РФ), а также кодекса административной юстиции.

По нашему мнению, административное право как одна из критически важных для цивилизованного существования российского общества отраслей права нуждается в скорейшей законодательной систематизации и, в конечном счете, в кодификации. Оставляя открытым вопрос о целесообразности разработки кодекса гражданской службы, мы, в свою очередь, ставим вопрос о необходимости внесения в рамки единого законодательного акта основных принципиальных положений административного права, своего рода первооснов

этой отрасли. Данный законодательный акт, ближайшую аналогию которого мы видим в части первой ГК РФ, должен прийти на смену множеству отдельных законов. Тем самым в какой-то степени будет решена одна из проблем российского административного права, выражающаяся в многообразии его источников и, как следствие, сложности практической реализации административных норм подавляющим большинством населения. Хаотичность законов не добавляет уважения людей к законам в целом и к той отрасли права, для которой характерна подобная бессистемность.

Глава 4

Принципы административного права

Под принципами административного права понимаются основные идеи, требования, положения, выражающие его сущность и определяющие содержание административно-правовых норм. Необходимо отметить, что каждая отрасль права обладает набором как общих принципов, характерных для всех его отраслей, так и собственными принципами, придающими ей уникальность. По сути, принципы — это основополагающие начала отрасли, своеобразная квинтэссенция ее норм. Важность данного постулата можно проиллюстрировать тем, что в тех отраслях права, которые имеют законодательную основу в виде кодексов, принципы вынесены законодателем в самое начало данных актов, исполняя роль своеобразной визитной карточки отрасли. Так, принципы гражданского права сформулированы в п. 1 ст. 1 ГК РФ: признание равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений; неприкосновенность собственности; свобода договора; недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела; необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав; обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Принципам трудового права посвящена ст. 2 Трудового кодекса РФ, в соответствии с которой основными принципами правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений признаются, в частности:

свобода труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности;

запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда;

обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда, в том числе на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, права на отдых, включая ограничение рабочего времени, предоставление ежедневного отдыха, выходных и нерабочих праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска; равенство прав и возможностей работников;

обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человека существование для него самого и его семьи, и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда;

обеспечение права работников и работодателей на объединение для защиты своих прав и интересов, включая право работников создавать профессиональные союзы и вступать в них;

сочетание государственного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;

обязательность возмещения вреда, причиненного работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей;

установление государственных гарантий по обеспечению прав работников и работодателей, осуществление государственного надзора и контроля за их соблюдением;

обеспечение права каждого на защиту государством его трудовых прав и свобод, в том числе в судебном порядке;

обязанность сторон трудового договора соблюдать условия заключенного договора, включая право работодателя требовать от работников исполнения ими трудовых обязанностей и бережного отношения к имуществу работодателя и право работников требовать от работодателя соблюдения его обязанностей по отношению к работникам, трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.

Принципы уголовного права, в числе которых можно особо выделить принципы законности, равенства граждан перед законом, вины, справедливости, гуманизма, определены ст. 1—8 Уголовного кодекса РФ. Кроме того, основополагающим принципом как уголовного, так и уголовно-процессуального права является сформулированный Конституцией РФ (ст. 49) принцип презумпции невиновности.

Возвращаясь к административному праву, отметим, что единого перечня принципов данной отрасли, как это происходит в ситуации с рассмотренными отраслями права, а также со многими иными (семейным, налоговым и т.д.), в законодательстве нет. Основной кодифицированный акт современного российского административного права — КоАП РФ — делает акцент на принципах, определяющих

содержание важного, но не единственного блока административно-го права — законодательства об административных правонарушениях. Так, КоАП РФ особо выделяет такие принципы, как равенство перед законом (ст. 1.4), презумпция невиновности (ст. 1.5), обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6).

Обращаясь к другим источникам административного права, мы можем найти определенные законодателем принципы, которые служат основными началами различных сфер общественных отношений, урегулированных нормами административного права. Например, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ определены основные принципы деятельности Правительства РФ. В соответствии со ст. 3 названного Закона Правительство РФ в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»² ее деятельность базируется на принципах уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности.

Основными принципами лицензирования, закрепленными ст. 3 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³, являются:

обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

установление единого перечня лицензируемых видов деятельности;

установление единого порядка лицензирования на территории Российской Федерации;

установление лицензионных требований и условий положениями о лицензировании конкретных видов деятельности;

гласность и открытость лицензирования;

соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

¹ Российская газета. — 1997. — № 245.

² Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. — 1991. — № 16. — Ст. 503.

³ Российская газета. — 2001. — № 153.

Анализируя сформулированные в различных актах административного права принципы, мы можем сделать вывод о том, что ему присущи принципы как общеправовые, свойственные всем отраслям российской системы права, межотраслевые, характерные для группы отраслей, имеющих публично-правовую направленность (конституционное, административное, налоговое, уголовное, уголовное процесс), так и принципы, подчеркивающие индивидуальность административного права как отрасли.

Общеотраслевые принципы базируются на конституционных положениях, в том числе тех, которые составляют основу конституционного строя Российской Федерации. К общеотраслевым принципам применительно к административному праву мы можем отнести, в частности:

Принцип равенства перед законом. Частный случай реализации данного принципа мы можем наблюдать при анализе норм КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, а юридические лица — независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Принцип законности. Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и ее законы.

Данный принцип требует от участников административно-правовых отношений реализации закрепленных соответствующими нормами возможностей сообразно требованиям законодательства. Особое значение данный принцип имеет в деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

Принцип приоритетности интересов личности в жизни государства и общества. Основа данного принципа — ст. 2 Конституции РФ, закрепляющая положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение

и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Данное конституционное положение транслируется в законы и иные нормативные правовые акты — источники административного права. Так, статьей 3 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»¹ в числе основных принципов осуществления государственной охраны закреплён принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип конкретизирован в иных нормах данного Закона. В частности, по общему правилу запрещается применение огнестрельного оружия в отношении женщин, а также лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, если их возраст очевиден или известен сотруднику органов государственной охраны. Исключение возможно только в случае совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни людей, а также при оказании вооруженного сопротивления.

Аналогичные нормы содержатся и в иных федеральных законах, регламентирующих возможность применения принуждения сотрудниками уполномоченных органов исполнительной власти. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»², определяющий в качестве одного из основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности (ст. 3).

Принцип гласности. Содержание данного принципа включает несколько уровней. Прежде всего — это требование к гласности источников административного права. Частью 3 ст. 15 Конституции РФ установлено, что законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Данное конституционное положение развивается в иных нормативных правовых актах административного характера, о чем будет сказано, когда мы будем рас-

¹ Российская газета. — 1996. — № 106.

² Там же. — 1995. — № 245.

смаатривать источники административного права. Пока же приведем пример, взятый из ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», которая определяет следующие правила, направленные на практическую реализацию принципа гласности:

постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно;

датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации;

постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания на другом уровне или, точнее, другим аспектом реализации принципа гласности является его обязательность в практической повседневной деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих. Так, в числе основных принципов государственного регулирования внешнеторговой деятельности, предусмотренных ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹, закреплён принцип гласности в разработке, принятии и применении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Приведённый пример — частный случай реализации принципа гласности в практической деятельности органов исполнительной власти.

¹ Российская газета. — 2003. — № 254.

В качестве иных проявлений принципов гласности является устанавливаемая законодательством обязанность органов исполнительной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих информировать общественность о своей деятельности, в том числе посредством публикации отчетов и других сведений. Так, одним из принципов государственной гражданской службы, закрепленных ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является принцип доступности информации о гражданской службе.

Принцип гласности имеет определенные ограничения. Эти ограничения обусловлены тем, что очень часто в сфере государственного управления и деятельности органов исполнительной власти в интересах обеспечения безопасности государства, общества и граждан необходимо сохранение в тайне тех или иных сведений. Речь идет, в первую очередь, о сведениях, имеющих оборонную направленность, а также связанных с обеспечением общественного порядка. Так, возвращаясь к перечню основных принципов осуществления государственной охраны, установленному ст. 3 Федерального закона «О государственной охране», можно видеть, что в качестве одного из принципов закреплен принцип сочетания гласных и негласных методов деятельности.

Принцип ответственности. Этот универсальный принцип, характерный для всех отраслей права, направлен на обеспечение соблюдения иных принципов, в частности законности. Это своего рода страж, который наделен правом принуждения к соблюдению правовых норм. Принцип ответственности было бы неверно распространять только на сферу административных правонарушений и ответственности за их совершение. Данный принцип имеет гораздо более широкую сферу применения, поскольку направлен на обеспечение соблюдения норм не только административного, но и многих других отраслей права и в равной степени применим ко всем участникам отношений, регулируемых нормами административного права. Так, согласно ст. 15 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ лица, виновные в нарушении данного Закона, несут ответственность, примеры которой рассматривает ст. 16:

¹ Российская газета. — 2006. — № 95.

гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда (ч. 1 ст. 16);

в свою очередь, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда (ч. 2 ст. 16).

В некоторых случаях устанавливается приоритетная ответственность того или иного участника регулируемых административным правом общественных отношений. Например, одним из основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения, закрепленных ст. 3 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», является приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в нем.

Ряд принципов является характерным для отраслей права, которые принято относить к публичному праву (в противоположность частному праву, представленному такими отраслями, как гражданское, семейное и т.д.).

В числе межотраслевых можно выделить такие принципы, как принцип презумпции невиновности (на наш взгляд, далеко не бесспорный принцип применительно к административному праву, о чем подробнее будет сказано при рассмотрении его источников), принцип федерализма, в том числе реализуемый через установление единства системы государственной власти и разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами, принцип разделения властей, принцип признания местного самоуправления и разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Наконец, есть значительное количество принципов, которые можно считать собственно административно-правовыми, характерными именно для данной отрасли. Как правило, эти принципы определяют содержание каких-то определенных сфер административно-правового регулирования. Так, можно выделить специфиче-

ские принципы государственной гражданской службы, определенные ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, такие, как профессионализм и компетентность гражданских служащих, стабильность гражданской службы; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность. Данные принципы сочетаются с общими принципами, также закрепленными ст. 4 рассматриваемого Закона, в частности, с принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Более того, в некоторых случаях законодатель идет по пути установления принципов, определяющих составные элементы регулируемых отношений. Возвращаясь к административно-правовому регулированию государственной гражданской службы посредством норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отметим, что этот Закон определяет не только общие принципы гражданской службы (ст. 4), но и такие частные, как принципы формирования кадрового состава гражданской службы в государственном органе, которые в соответствии со ст. 60 этого Закона обеспечиваются на основе:

назначения на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;

совершенствования профессионального мастерства гражданских служащих.

Другим примером специфических административно-правовых принципов могут выступать такие принципы, как установление единого порядка лицензирования на территории РФ, а также определение лицензионных требований и условий положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, содержащиеся в ст. 3 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Еще одним примером могут служить принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Перечень таких принципов установлен ст. 3 Федерального за-

¹ Российская газета. — 2004. — № 162.

кона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹.

Основными принципами защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются:

1) преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

2) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

3) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;

5) недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

6) недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных рассматриваемым Законом отдельных видов

¹ Российская газета. — 2008. — № 266.

работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности;

7) ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

8) недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю;

9) финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю;

10) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Подводя итог сказанному о принципах административного права, необходимо отметить следующее:

Перечень принципов не является закрытым. Приведенные принципы относятся к числу наиболее распространенных в административном праве, однако это не означает, что оно ограничивается только ими. Ряд авторов к числу принципов, влияющих на содержание административно-правовых норм, относят такие принципы, как светский характер государства, социальный характер государства, считают целесообразным особо выделять принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения и т.д.;

Формулировка и содержание принципов не должны рассматриваться в качестве некоей догмы. Большинство принципов имеет исключения, которые, тем не менее, лишь подчеркивают общее правило, содержащееся в природе принципа. Например, исключениями из принципа гласности являются режим государственной тайны, ис-

пользование органами исполнительной власти, наделенными соответствующими полномочиями (органами федеральной службы безопасности, федеральной службы охраны), сочетания гласных и негласных методов работы. Оговорки есть и в отношении принципа равенства перед законом. Так, статьей 1.4 КоАП РФ, закрепляющей принцип равенства перед законом применительно к административной ответственности за совершение административных правонарушений, тем не менее предусмотрено, что особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами. Важно лишь, чтобы любое отступление от общего правила, сформулированного принципом, имело под собой не только правовое, но и в не меньшей степени моральное обоснование. Иными словами, исключений не может быть слишком много, в противном случае существует риск утраты самого принципа.

Глава 5

Нормы административного права

Административно-правовые нормы могут быть классифицированы по многим основаниям. Такая классификация имеет не только теоретическое значение, позволяющее систематизировать и группировать эти нормы в процессе изучения административного, а также иных отраслей права. Практическое значение классификации административно-правовых норм состоит в том, что подобная классификация дает возможность устанавливать взаимосвязь норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах, правильно выстраивать иерархию норм и, в конечном счете, грамотно их реализовывать. Отметим, что рассматриваемая нами классификация административно-правовых норм использует критерии (основания), характерные для большинства отраслей права. При этом наиболее традиционным делением административно-правовых норм является их деление на материальные нормы и процессуальные нормы.

Материальные нормы определяют правовой статус участников административно-правовых отношений, закрепляя комплекс их прав, обязанностей, гарантий и ответственности, устанавливают порядок взаимодействия и функционирования участников данных отношений, дают легальные определения тех или иных понятий, событий, явлений, требующих правового регулирования. Так, многочисленные примеры материальных норм административного права можно найти в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В частности, ст. 2 данного Закона даны легальные определения таких важных понятий, как публичное мероприятие, собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование. Например, под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам полити-

ческой, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Шествие определено как массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам, в свою очередь, пикетирование — это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Материальные нормы, содержащиеся в ст. 5 и 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», закрепляют правовой статус организатора и участников публичных мероприятий, их права и обязанности. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 5 данного Закона организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований — гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний — 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия. В свою очередь, согласно ч. 2 этой же статьи организатором публичного мероприятия не могут быть:

лицо, признанное судом недееспособным либо ограниченно дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;

политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном порядке.

Примерами материальных норм, дающих легальное определение событий и явлений, которые, в свою очередь, предполагают регламентацию нормами административного права, могут служить определения таких понятий, как «чрезвычайная ситуация», «пожар», «дорожно-транспортное происшествие».

Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при-

родного и техногенного характера»¹ чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

В свою очередь, ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»² предусматривает следующее определение пожара: пожар — неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства.

Наконец, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»³ под дорожно-транспортным происшествием понимается событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб.

Процессуальные нормы регламентируют порядок реализации участниками административно-правовых отношений своих прав и обязанностей, установленных материальными нормами. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» уведомление о публичном мероприятии (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее 3 дней до дня его проведения. В качестве еще одного примера процессуальной нормы можно рассматривать норму ст. 9 рассматриваемого Закона, согласно которой публичное

¹ Российская газета. — 1994. — № 250.

² Там же. — 1995. — № 3.

³ Там же. — 1995. — № 245.

мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 23 часов текущего дня по местному времени.

Особую многочисленную группу составляют процессуальные нормы, связанные с административной ответственностью, в частности, нормы, регулирующие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В зависимости от содержания производится классификация административно-правовых норм на обязывающие нормы, запрещающие нормы, уполномочивающие нормы, рекомендательные нормы, стимулирующие нормы, нормы-принципы, нормы-ритуалы

Обязывающие нормы содержат юридическое предписание адресату осуществлять деятельность в определенных, зачастую достаточно узких рамках. Посредством обязывающих норм осуществляется государственно-властное воздействие на общественные отношения, регулируемые административным правом в целом, и на участников, субъектов данных отношений, в частности. С помощью обязывающих норм конкретизируются и воплощаются в жизнь ключевые, принципиальные положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, формируется и действует механизм реализации прав и свобод человека и гражданина. Обязывающие нормы побуждают (под угрозой конкретных санкций со стороны государства) к совершению определенных действий либо к тому, чтобы воздержаться от совершения действий, способных повлечь за собой те или иные негативные последствия.

Как и иные виды административно-правовых норм, обязывающие нормы могут быть обращены к неопределенному кругу лиц (например, обязанность сохранять природу и окружающую среду), к определенным группам лиц (например, водители, охотники, пассажиры железнодорожного или воздушного транспорта) или же к индивидуальным субъектам (например, путем установления обязанности конкретного органа исполнительной власти). В зависимости от специфики регулируемых отношений обязывающие нормы могут иметь общий характер, а могут содержать конкретные условия поведения. Например, в соответствии с ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организатор публичного мероприятия, в частности, обязан подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия;

обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления;

требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия;

приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;

обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия; иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия.

Запрещающие (запретительные) нормы. Данная разновидность административно-правовых норм выражает запрет на совершение тех или иных действий. Рассмотрим примеры подобных норм, обратившись к Федеральному закону «О безопасности дорожного движения». Так, нормой п. 1 ст. 19 данного Закона запрещается эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, а нормой п. 2 этой же статьи запрещается эксплуатация транспортных средств, владельцами которых не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию своей гражданской ответственности.

В некоторых случаях для акцентирования внимания адресата административно-правовой нормы на недопустимость конкретного поведения может использоваться категорический запрет. Это выражается в самой формулировке правовой нормы, использующей словосочетание «категорически запрещается» и аналогичные ему.

Рассмотрим несколько примеров подобных категорических запретов. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1575 был утвержден Порядок выдачи органами внутренних дел Российской Федерации служебного оружия судьям¹. Пункт 9 данного Порядка предусматривает, что судья, получивший служебное оружие, обязан соблюдать правила его хране-

¹ Российская газета. — 1997. — № 249.

ния и ношения, установленные Федеральным законом «Об оружии» и правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации. При этом в силу прямого указания п. 12 рассматриваемого Порядка передача служебного оружия другим лицам категорически запрещается.

Целый ряд категорических запретов закреплён Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооружённых Сил Российской Федерации»¹. Данные запреты касаются различных аспектов военной службы, в том числе таких, как организация военных перевозок, пожарная безопасность, хранение оружия, организация гауптвахт. В частности, установлено, что военнослужащим, содержащимся на гауптвахте, создаются бытовые условия, отвечающие санитарно-гигиеническим требованиям и требованиям пожарной безопасности. Категорически запрещается оборудование гауптвахт (в том числе в полевых условиях) в подземельях, подвальных помещениях, не имеющих окон и соответствующей вентиляции, различных емкостях, ямах и т.п. (п. 51 Приложения № 14 к Уставу гарнизонной и караульной служб Вооружённых Сил Российской Федерации).

Приказом Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотра»² утверждены Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров. В соответствии с названными Правилами перевозка багажа пассажиров, не явившихся на посадку, категорически запрещается (п. 17). Также этими Правилами (п. 33) установлено, что нахождение лиц, не связанных с обслуживанием пассажиров и организацией пассажирских перевозок, в зонах контроля и пунктах досмотра категорически запрещается.

Представляется очевидным, что, устанавливая категорический запрет, государство преследует цель обратить внимание на особую опасность невыполнения положений, предусмотренных запрещающей нормой. Содержащие простой запрет нормы обращают внимание субъектов административно-правовых отношений на возможную вероятность наступления неблагоприятных последствий, нормы, содержащие категорический запрет, — на их реальную вероятность.

¹ СЗ РФ. — 2007. — № 47 (ч. 1). — Ст. 5749.

² Российская газета. — 2007. — № 180.

Запрещающие нормы, так же как и обязывающие, составляют значительную часть в общем объеме административно-правовых норм. На наш взгляд, запрещающие нормы возможно рассматривать и как своего рода разновидность обязывающих норм. По сути, запрещающие нормы формулируют необходимость должного поведения путем не указания на действие, которое следует совершить, а посредством указания на то, чего делать не следует. Нужно отметить, что зачастую запрещающая норма может не содержать буквального запрета, сформулированного словами «запрещается», «категорически запрещается». Могут использоваться такие выражения, как «не допускается», «следует воздерживаться», «избегать» и им подобные. Однако, по сути, это те же самые запреты, выраженные в несколько более мягкой форме, однако, не перестающие быть запретами. Например, ст. 7 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»¹ определены товары, реклама которых не допускается. В этот перечень включены, в частности, наркотические средства и психотропные вещества, взрывчатые вещества и материалы, за исключением пиротехнических изделий, ряд других товаров. Несмотря на то что законодатель вместо словосочетания «товары, реклама которых запрещается» использует внешне более мягкую формулировку — «не допускается», суть запрещающей нормы от этого не изменяется — запрет на рекламу определенных категорий товаров остается запретом. Поэтому отсутствие в той или иной конкретной административно-правовой норме глагола «запрещается» не должно отвлекать внимание от общего смысла, вкладываемого законодателем в данную норму.

Уполномочивающие (дозволительные) нормы. Данная разновидность административно-правовых норм предоставляет возможность лицу в ряде случаев совершать действия по своему усмотрению, хотя и в определенных рамках, опять-таки очерченных нормами административного права. В качестве одного из примеров уполномочивающих (дозволительных) норм можно привести нормы законодательных актов, регламентирующих порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками федеральных органов исполнительной власти. Так, применение фи-

¹ Российская газета. — 2006. — № 51.

зической силы, специальных средств и огнестрельного оружия судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов регламентировано ст. 15—18 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»¹. В частности, в соответствии с п. 1 ст. 18 данного Закона судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов могут применять огнестрельное оружие для:

отражения нападения на судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей, а также на граждан и судебных приставов, — когда их жизнь и здоровье подвергаются опасности;

пресечения попытки завладения оружием или специальными средствами;

отражения группового или вооруженного нападения на суд и судебные помещения;

пресечения побега из-под стражи, а также пресечения попыток насильственного освобождения лиц, содержащихся под стражей.

При этом п. 2 названной статьи установлено, что до применения огнестрельного оружия на поражение оно может быть использовано для предупредительного выстрела.

Кроме того, согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона «О судебных приставах» запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен судебному приставу, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового или вооруженного нападения, угрожающего жизни граждан.

В приведенном примере мы можем видеть как уполномочивающие (дозволительные) нормы (возможность применения огнестрельного оружия) сочетаются с установлением границ такого применения (исчерпывающий перечень оснований для применения огнестрельного оружия), а также предоставлением значительной степени свободы для усмотрения (в отношении возможности или невозможности предупредительного выстрела). Очевидно, что в каждом конкретном случае возможность совершения такого выстрела будет определяться судебным приставом самостоятельно, исходя из характера опасности; очевидно, что если воору-

¹ Российская газета. — 1997. — № 149.

женный нападающий открывает стрельбу в участников судебного процесса, то возможность и целесообразность предупредительного выстрела представляются весьма сомнительными. Наконец, в приведенном примере прослеживается взаимосвязь уполномочивающих (дозвоительных) норм с запрещающими, устанавливающими границы дозволенного (запрет применения оружия в отношении названных в законе категорий лиц. Однако и этот запрет не имеет абсолютного характера, поскольку законодатель допускает возможность применять огнестрельное оружие, например, если происходит групповое или вооруженное нападение).

Рекомендательные нормы. Данная разновидность административно-правовых норм предоставляет возможность выбора определенных моделей поведения путем предложения неких ориентиров. Рассмотрим в качестве примера Правила дорожного движения Российской Федерации (утверждены постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090)¹. Абзацем 4 п. 4.1 названных Правил установлено, что при движении по обочинам или краю проезжей части в темное время суток или в условиях недостаточной видимости пешеходам рекомендуется иметь при себе предметы со световозвращающими элементами и обеспечивать видимость этих предметов водителями транспортных средств.

Как видим, данная норма, адресованная определенной категории субъектов административно-правовых отношений (пешеходы), предлагает возможный вариант поведения. Однако, решение о том, руководствоваться именно этим вариантом либо отвергнуть его, остается исключительно за теми, кому обращена подобная рекомендация. В приведенном примере каждый пешеход будет решать для себя сам использовать ли ему рекомендацию Правил дорожного движения, например, путем приобретения специальной одежды (например, светоотражающего жилета) или самостоятельной нашивки на одежду светоотражающих элементов, либо оставить данную рекомендацию без внимания. Отказ от предлагаемого рекомендательной нормой варианта поведения не влечет за собой негативных последствий, например, в виде административного наказания. Пожалуй, в такие рекомендательные нормы облекается элементарный здравый смысл, транслируемый законодателем или органом, уполномоченным издавать подобные нормы (в рассмат-

¹ САПП РФ. — 1993. — № 47. — Ст. 4531.

риваемом случае таким органом выступает Правительство Российской Федерации). Кроме того, нельзя исключать ситуаций, когда с течением времени, доказав свою обоснованность, рекомендательные нормы могут трансформироваться в обязывающие. Возвращаясь к примеру с рекомендацией, обращенной к пешеходам, отметим, что подобное, только уже обязательное положение, предусмотрено нормативными правовыми актами многих иностранных государств, в том числе ближайших соседей нашей страны. Например, п. 17.1 действующих в Республике Беларусь Правил дорожного движения¹ установлено, что при движении по краю проезжей части дороги в темное время суток пешеход должен обозначить себя световозвращающим элементом (элементами). Световозвращающие характеристики данных элементов устанавливаются техническими нормативными правовыми актами. Несоблюдение данного положения может повлечь административную ответственность за нарушение правил дорожного движения пешеходом, предусмотренную ст. 18.23 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Иногда нормы, рекомендательные по форме, по своей сути являются нормами обязывающими. Так, указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»² были утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих. Данные принципы представляют собой основы поведения федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей. В частности, установлено, что государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;

осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа;

¹ Утверждены Указом Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2005 г. № 551 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь www.pravo.by

² Российская газета. — 2002. — № 152.

не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций,

исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей,

уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений,

соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы,

соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету государственного органа;

не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего;

соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать содействие в получении достоверной информации;

воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота.

Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (п.2) рекомендует лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных настоящим Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц. Однако если мы ознакомимся с законодательством, регламентирующим государственную гражданскую службу, то увидим, что нормы поведения государственных служащих, которые предложены в качестве рекомендательных, имеют обязательный характер. Кроме того, в контексте самого рассматриваемого указа представляется корректным вывод о том, что, несмотря на внешний рекомендательный характер, предусмотренные данным указом правила поведения, обращенные к государственным служащим, носят характер рекомендаций, обязательных к исполнению.

Ряд примеров рекомендательно-обязывающих норм мы можем найти в Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения (утв. приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185)¹. Данный акт заменил действовавшее ранее Наставление по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения (утв. приказом МВД России от 20 апреля 1999 г. № 297)².

¹ Российская газета. — 2009. — № 122.

² БНА ФОИВ. — 1999. — № 24.

В частности, рассматриваемый Административный регламент содержит следующие рекомендации, адресованные сотрудникам Госавтоинспекции:

разъяснения участнику дорожного движения сути совершенного им нарушения должны даваться без нравоучений, убедительно и ясно со ссылкой на соответствующие требования Правил дорожного движения и других нормативных правовых актов, действующих в области дорожного движения.

при возникновении конфликтных ситуаций, претензий или по требованию участников дорожного движения сотрудник разъясняет порядок обжалования своих действий.

если участник дорожного движения на сообщение о совершенном нарушении реагирует возбужденно, нужно дать ему время успокоиться и предоставить возможность дать объяснение по поводу его неправомерных действий, дополнительно разъяснить суть правонарушения, после чего осуществляется производство по делу об административном правонарушении. При необходимости о конфликтной ситуации докладывается дежурному для решения вопроса о выезде на место для разбирательства ответственных должностных лиц;

с документами граждан при проверке необходимо обращаться аккуратно, не делать в них каких-либо отметок в не предусмотренных для этого местах. Если в документ при передаче его сотруднику вложены деньги и другие ценные бумаги, необходимо вернуть документ гражданину и предложить владельцу передать документ без денег и ценных бумаг.

Как видим, при внешней рекомендательной форме данные нормы, по сути, имеют обязывающий характер. Поэтому представляется уместным выделить дополнительную разновидность административно-правовых норм — рекомендательно-обязывающие. Эти нормы, с одной стороны, содержат рекомендуемую модель поведения, конкретная реализация которой возлагается на адресата данной нормы, с другой — четко выраженную обязанность.

Стимулирующие нормы (нормы-стимулы). Они обеспечивают должное или желательное поведение субъектов регулируемых административным правом отношений с помощью различных средств материального, морального и иного воздействия. Адресатами стимулирующих норм могут быть как физические лица (граждане, госу-

дарственные служащие), так и коллективные образования (юридические лица различных организационно-правовых форм). Как правило, посредством названных норм законодатель (если речь идет о нормах, содержащихся в законах) или иной орган, уполномоченный на принятие нормативных правовых актов или индивидуальных правовых актов, стремятся заинтересовать, мотивировать определенную категорию субъектов в совершении соответствующих действий, в определенном поведении.

Нормы-стимулы декларируют возможности, однако, как правило, принятие решения о том, воспользоваться ими либо проигнорировать их, остается самостоятельным выбором адресата нормы (например, при установлении государственным служащим доплат за ученую степень, знание иностранного языка и т.п.). Субъект самостоятельно решает, совершать ли ему определенные действия, направленные на получение конкретного стимула (например, защитить диссертацию на соискание ученой степени), либо не совершать их. В этом проявляется сходство стимулирующих норм с рекомендательными нормами.

Однако в ряде случаев нормы-стимулы реализуются при соблюдении двух обязательных условий: должное поведение субъекта, позволяющее применить к нему стимулирующую норму, и использование данной нормы компетентным органом или должностным лицом в результате оценки возможности применения данной нормы к субъекту. Так, статьей 41.6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрено, что за примерное исполнение работниками прокуратуры их служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в ее органах и учреждениях, выполнение задач особой важности и сложности применяются следующие поощрения:

- объявление благодарности;
- награждение Почетной грамотой;
- занесение на Доску почета, в Книгу почета;
- выдача денежной премии;
- награждение подарком;
- награждение ценным подарком;
- награждение именным оружием;
- досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного;

награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;

награждение нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора Российской Федерации.

Особо отличившиеся работники могут быть представлены к присвоению почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» и награждению государственными наградами Российской Федерации.

Как видим, нормы рассматриваемой статьи Закона о прокуратуре содержат многообразие стимулов, обращенных к конкретным субъектам (работникам прокуратуры). Для реализации данных стимулов необходимо сочетание двух условий: определенное поведение заинтересованного субъекта (например, продолжительная и безупречная служба в органах и учреждениях прокуратуры) и надлежащая оценка его поведения.

В ряде случаев стимулирующие нормы могут иметь общий характер: предусматривается сама принципиальная возможность стимулирования, а его конкретные механизмы, виды поощрений должны определяться и конкретизироваться в иных нормативных правовых актах. Так, пунктом 3 ст. 21 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»¹ предусмотрено, что в целях стимулирования инвестиций в развитие добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней по решению Правительства РФ в соответствии с законодательством РФ о ценных бумагах в обращение могут выпускаться государственные ценные бумаги, номинированное в массе драгоценных металлов.

Иногда стимулирующая норма может сочетаться с указанием на негативные последствия отклонения от должной модели поведения.

Нормы-принципы. Как правило, данные нормы определяют основную направленность содержания законов и подзаконных нормативных правовых актов, формулируют основополагающие тезисы, задачи, на решение которых направлено административно-правовое регулирование конкретной сферы общественных отношений.

Например, ст. 3 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» закреплены основные принципы обеспечения безопасности дорожного движения:

¹ Российская газета. — 1998. — № 67.

приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;

приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;

соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;

программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Другим примером нормы-принципа может служить закрепление в преамбуле Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» тезиса о том, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства.

Нормы-ритуалы. Особенностью данного вида норм является то, что они регламентируют определенные, складывавшиеся на протяжении длительного периода времени традиции, обычаи, ритуалы, влияющие на правоотношения и тем самым приобретающие правовой характер. Так, согласно ст. 7 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»¹ при официальном исполнении Государственного гимна Российской Федерации присутствующие выслушивают его стоя, мужчины — без головных уборов. В случае если исполнение Государственного гимна Российской Федерации сопровождается поднятием Государственного флага Российской Федерации, присутствующие поворачиваются к нему лицом. В соответствии со ст. 3 указанного Закона Государственный гимн Российской Федерации исполняется, в частности:

при вступлении в должность Президента Российской Федерации — после принесения им присяги;

при вступлении в должность руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководителей органов местного самоуправления;

при открытии и закрытии заседаний Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и сессий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

¹ СЗ РФ. — 2000. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5022.

во время официальной церемонии подъема Государственного флага Российской Федерации и других официальных церемоний;

во время церемоний встреч и проводов посещающих Российскую Федерацию с официальными визитами глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств, официальных представителей иностранных государств, а также глав межгосударственных и межправительственных организаций — в соответствии с дипломатическим протоколом;

во время проведения воинских ритуалов — в соответствии с общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации.

Ярко выраженный ритуальный характер носят многочисленные нормы, регламентирующие принятие присяги государственными служащими. Особое место занимает присяга (сразу оговоримся, глава государства де-юре не входит в систему госслужбы) Президента Российской Федерации, положения которой закреплены нормами Конституции Российской Федерации, вплоть до текста присяги. В соответствии со ст. 82 Основного закона России при вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Другим примером норм-ритуалов может служить Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹. В соответствии с п. 1 ст. 40 данного Закона военнослужащий, являющийся гражданином, впервые поступивший на военную службу, или гражданин, не проходивший военной службы и впервые призванный на военные сборы, приводится к Военной присяге перед Государственным флагом Российской Федерации и Боевым Знаменем воинской части. Законом (п.2 ст. 40) утвержден следующий текст Военной присяги:

¹ Российская газета. — 1998. — № 63—64.

«Я, (фамилия, имя, отчество), торжественно присягаю на верность своему Отечеству — Российской Федерации.

Клянусь свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников.

Клянусь достойно исполнять воинский долг, мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй России, народ и Отечество».

В свою очередь, в силу п. 3 ст. 40 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащий, являющийся иностранным гражданином, впервые поступивший на военную службу в Российской Федерации, вместо присяги дает обязательство следующего содержания: «Я, (фамилия, имя, отчество), даю обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников, достойно исполнять воинский долг».

Процедура приведения к присяге (принятия обязательства) в настоящее время конкретизирована Положением о порядке приведения к Военной присяге (принесения обязательства), утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495. В частности, установлено, что в назначенное время воинская часть выстраивается в пешем строю при Государственном флаге Российской Федерации, Боевом знамени воинской части и с оркестром в парадной, а в военное время — в полевой форме одежды с оружием. Построение воинской части, встреча командира, вынос и относ Государственного флага Российской Федерации и Боевого знамени воинской части осуществляются в порядке, установленном Строевым уставом Вооруженных Сил Российской Федерации для строевого смотра. Военнослужащие, приводимые к Военной присяге (принносящие обязательство), находятся в первых шеренгах. Командир воинской части в краткой речи напоминает им значение Военной присяги (обязательства) и той почетной и ответственной обязанности, которая возлагается на военнослужащих, приведенных к Военной присяге (принесших обязательство) на верность Российской Федерации.

Приведение к Военной присяге (принесение обязательства) может проводиться в исторических местах, местах боевой и трудовой славы, а также у братских могил воинов, павших в боях за свобо-

ду и независимость Российского государства. В этих случаях к месту церемонии приведения к Военной присяге (принесения обязательства) обычно выводятся только военнослужащие, приводимые к ней (приносящие его).

Рассматриваемый Порядок особо подчеркивает, что день приведения к Военной присяге (принесения обязательства) является нерабочим днем для данной воинской части и проводится как праздничный день. В этой связи будет уместным отметить, что по сложившимся на протяжении десятилетий традициям на церемонию приведения к присяге приглашаются родители и близкие военнослужащих.

Несмотря на ярко выраженный внешний ритуальный характер воинской присяги, для статуса военнослужащего принятие присяги (принесение обязательства) имеет важное юридическое значение. В частности, в соответствии со ст. 41 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» до приведения к присяге (принесения обязательства):

военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не может привлекаться к выполнению боевых задач (участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы) и задач при введении режима чрезвычайного положения и в условиях вооруженных конфликтов;

за военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, не могут закрепляться оружие и военная техника;

к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, не может быть применен дисциплинарный арест.

Кроме того, в качестве особенности норм-ритуалов можно указать на то, что за их нарушение в большинстве случаев установлена юридическая ответственность (помимо традиционной морально-этической ответственности, характерной для нарушений устойчивых общественных правил и норм). Так, порядок официального использования Государственного флага Российской Федерации определен Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»¹. Большинство норм данного Закона имеет ярко выраженный ритуальный характер. В частности, ст. 6 предусмотрено, что государственный флаг Россий-

¹ Российская газета. — 2000. — № 244.

ской Федерации поднимается (устанавливается) во время официальных церемоний и других торжественных мероприятий, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Государственный флаг Российской Федерации может быть поднят (установлен) во время торжественных мероприятий, проводимых общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, а также во время семейных торжеств. Статьей 10 рассматриваемого Закона установлено, что использование Государственного флага Российской Федерации с нарушением Федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации», а также надругательство над Государственным флагом Российской Федерации влекут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Аналогичные нормы об ответственности, носящие отсылочный характер, установлены и иными законами, определяющими правовой статус государственных символов нашей страны: Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»¹ и Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации».

Ответственность за нарушение законодательства о государственных символах может быть административной и уголовной. Так, статьей 17.10 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации. Нарушение порядка официального использования Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 3000 рублей; на должностных лиц — от 5000 до 7000 рублей; на юридических лиц — от 100 000 до 150 000 рублей. В свою очередь, ст. 329 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена уголовная ответственность за надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации. Подобно-

¹ Российская газета. — 2000. — № 244.

го рода деяния наказываются ограничением свободы на срок до одного года, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года. Обратим внимание на то, что законодатель не предусмотрел уголовно-правовой защиты Государственного гимна Российской Федерации. Очевидно, это обусловлено трудностью в определении того, что понимается под надругательством над Государственным гимном Российской Федерации. Однако, исходя из равенства статусов государственных символов нашей страны, представляется, что отсутствие уголовной ответственности за посягательство на один из них при наличии уголовно-правовой защиты двух остальных символов видится, по меньшей мере, не вполне корректным по отношению к Государственному гимну Российской Федерации. В этой связи представляется интересным обратиться к положению белорусского законодательства, предоставляющего равную правовую охрану всем трем основным государственным символам. Так, ст. 370 Уголовного кодекса РБ установлено, что надругательство над Государственным гербом Республики Беларусь, Государственным флагом Республики Беларусь, Государственным гимном Республики Беларусь наказывается общественными работами или штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или арестом на срок до трех месяцев, или ограничением свободы на срок до одного года.

По адресу (лицу, объекту или сфере, на регулирование поведения (деятельности) которых направлена, адресована норма) можно, пожалуй, наиболее обширно классифицировать административно-правовые нормы, в частности, регулирующие:

административно-правовой статус гражданина (ярким примером таких норм будут нормы Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹);

административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства;

административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев;

административно-правовой статус коммерческих организаций;

административно-правовой статус некоммерческих организаций, общественных объединений;

¹ Российская газета. — 2002. — № 100.

административно-правовой статус религиозных объединений;
административно-правовой статус органов исполнительной власти;

административно-правовой статус государственных предприятий;
административно-правовой статус государственных учреждений;
административно-правовой статус государственных служащих;
административно-правовой статус органов местного самоуправления;

административно-правовой статус муниципальных служащих;
различные аспекты организации и деятельности органов исполнительной власти;

различные сферы экономической и общественной деятельности.

Разумеется, предложенная выше классификация административно-правовых норм по адресату не может быть исчерпывающей, поскольку выделяет только основные группы субъектов административно-правовых отношений. В рамках каждой из этих групп возможно выделение многочисленных подгрупп. Так, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ определяет административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Отдельные нормы данного Закона адресованы к определенным подгруппам, в частности, иностранные граждане, обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учреждениях; иностранные работники; иностранные граждане, поступающие на военную службу по контракту и проходящие военную службу; иностранные граждане, имеющие дипломатические привилегии и иммунитеты.

По территории (масштабу) действия административно-правовые нормы могут быть классифицированы на федеральные, нормы субъектов Российской Федерации, межтерриториальные нормы, нормы местного самоуправления, а также действующие на определенных территориях.

Федеральные нормы. Их действие распространяется на всю территорию Российской Федерации, охватывая своим правовым регулированием все субъекты Российской Федерации, все муниципальные образования. Примерами могут служить конституционные нормы, имеющие административно-правовую направленность, на-

¹ Российская газета. — 2002. — № 140.

пример, норма ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, предусматривающая, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Необходимо напомнить, что в соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В качестве другого примера можно привести административно-правовые нормы, содержащиеся в федеральных законах. При этом также отметим, что территория (масштаб) действия названных норм также определена Конституцией РФ: в соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Например, в силу ст. 71 Конституции РФ гражданство в Российской Федерации находится в исключительном ведении Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 6 Конституции РФ гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом. Поэтому, исходя из рассмотренных выше конституционных норм, можно утверждать, что действие Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» распространяется на всю территорию Российской Федерации. Отметим, что в отдельных случаях нормы данного Закона будут действовать и за пределами нашей страны, например, при решении вопросов оказания помощи российским гражданам, находящимся за рубежом.

Нормы субъектов Российской Федерации. Такие нормы могут содержаться в законах субъектах Российской Федерации, а также в подзаконных нормативных правовых актах, принимаемых, в частности, главами субъектов Российской Федерации (губернатор, мэр и т.д.). Принципиальной особенностью данных норм является то, что они распространяют свое действие исключительно на территорию того субъекта Российской Федерации, государственными органами которого они были приняты. Характерным примером таких норм могут служить принимаемые в субъектах Российской Федерации нормы об административной ответственности за те или иные деяния.

Рассмотрим в качестве примера Закон Московской области от 10 июля 2009 г. № 87/2009-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере эксплуатации аттракционов на тер-

ритории Московской области»¹. Данный Закон устанавливает административную ответственность должностных лиц и юридических лиц за нарушение требований в сфере эксплуатации аттракционов на территории Московской области, установленных нормативными правовыми актами Московской области.

В частности, предусмотрена административная ответственность за следующие деяния:

эксплуатация аттракционов, не зарегистрированных в установленном порядке;

эксплуатация аттракционов, не допущенных к эксплуатации в установленном порядке;

отказ в доступе или ограничение доступа к аттракционам должностных лиц, уполномоченных осуществлять надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Московской области, при проведении проверки технического состояния и соблюдения правил эксплуатации аттракционов.

Названные деяния рассматриваются в качестве административных правонарушений, за совершение которых устанавливается и применяется административное наказание в виде административного штрафа. Размеры административных штрафов также определены названным Законом Московской области.

Межтерриториальные нормы. Применяются для административно-правового регулирования отношений, охватывающих несколько административно-территориальных образований или субъектов Российской Федерации либо в силу определенных обстоятельств выходящих за рамки административно-территориального и федеративного устройства Российской Федерации.

Нормы местного самоуправления. Нормы, содержащиеся в правовых актах муниципальных органов, могут иметь административно-правовую направленность в случаях, когда они принимаются по вопросам, делегированным муниципальным органами органами исполнительной власти, а также по вопросам, требующим совместного регулирования со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, данные нормы могут быть направлены на регулирование отношений, нуждающихся в административно-правовой защи-

¹ Ежедневные новости. Подмоскowie. — 2009. — № 133.

те, например, охрана природы, памятников истории и культуры, благоустройство территорий.

Нормы, действующие на определенных территориях. Характерной особенностью этой группы норм является то, что их действие, как правило, напрямую не обусловлено федеративным и административно-территориальным устройством Российской Федерации. Подобные нормы могут содержаться как в нормативных правовых актах федерального уровня, так и в актах, принимаемых субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также компетентными должностными лицами. Главное, что действие этих норм распространяется на определенную территорию или группу территорий и обусловлено спецификой таких территорий. Примерами могут служить приграничная территория, территория закрытого административно-территориального образования, территории заповедников, национальных парков, территория, на которой введен режим чрезвычайного или военного положения и т.п. Проиллюстрируем сказанное, обратившись к Федеральному конституционному закону от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

В соответствии с данным Законом в указе Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

обоснование необходимости введения чрезвычайного положения; границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;

силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Для единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента Рос-

сийской Федерации назначается комендант территории, на которой оно введено.

Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, в частности:

издает в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и должностными лицами указанных организаций, гражданами, а также начальниками (командирами) органов внутренних дел, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;

устанавливает время и срок действия комендантского часа;

определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции;

устанавливает особый порядок аккредитации журналистов на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и порядок их работы.

Как видно из приведенных примеров, действие норм, содержащихся в указе Президента РФ, а также в приказах и распоряжениях коменданта территории, на которой введено чрезвычайное положение, жестко «привязано» к определенной территории, специфическим признаком которой является то, что на ней введено чрезвычайное положение.

Еще одним примером административно-правовых норм, имеющих четкую «привязку» к конкретной территории, можно считать постановление Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации»¹. Несмотря на то что данный акт

¹ Собрание постановлений Правительства Российской Федерации. — 1992. — № 4. — Ст. 25.

был принят без малого 20 лет назад, он сохраняет свое действие до настоящего времени с учетом последующих изменений.

По объекту регулирования административно-правовые нормы подразделяются на:

общие, регламентирующие наиболее важные стороны административно-правового регулирования и имеющие широкое применение. Такие нормы направлены на все сферы жизни и все отрасли государственного управления. В качестве примера можно назвать нормы Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

межотраслевые, регламентирующие все или несколько отраслей государственного управления, имеющие при этом специальный характер. Например, административные нормы, имеющиеся в таможенном законодательстве, законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, законодательстве о пожарной безопасности, природоохранном законодательстве;

отраслевые, регулирующие отношения, складывающиеся в определенных, достаточно узких сферах, в том числе таких, которые требуют специфического государственного регулирования. Примерами таких норм могут быть нормы, содержащиеся в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»¹, Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»², Федеральном законе от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»³.

По действию во времени:

срочные, для которых определен срок действия. Например, в соответствии с постановлением Губернатора Московской области от 21 марта 2003 г. № 66-ПП «О временном ограничении движения транспортных средств в весенний период 2003 г. по автомобильным дорогам, находящимся в государственной собственности Московской области» в связи со снижением несущей способности конструкций дорожной одеж-

¹ Российская газета. — 1998. — № 6.

² Там же. — № 146.

³ Там же. — 1995. — № 234.

ды и земляного полотна, вызванным неблагоприятными погодными условиями зимнего периода 2002—2003 гг., на срок до 15 мая 2003 г. было установлено временное ограничение движения транспортных средств с нагрузками, превышающими 6 т на ось, по автомобильным дорогам, находящимся в государственной собственности Московской области. Одновременно с этим был определен перечень транспортных средств, на которых не распространяется данное ограничение (транспортные средства, осуществляющие перевозки молока, муки, хлебобулочных изделий, скоропортящихся продуктов питания со сроком хранения менее одного месяца, фуража, скота и т.д.). Таким образом, действие нормы, вводящей ограничение на движение большегрузных автомобилей, распространялось на определенный временной промежуток — весенний период 2003 г. (до 15 мая 2003 г.).

Срочный характер имеют нормы актов, принимаемых при режиме чрезвычайного положения;

бессрочные, т.е. срок их действия не указан и они действуют до отмены компетентным органом. Это подавляющее большинство административно-правовых норм. При этом возможны ситуации, когда принятые изначально как бессрочные они могут трансформироваться в срочные. Такие ситуации нередки при внесении изменений в законодательство. Так, изначально с момента принятия и вступления в силу Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ предусматривалось лицензирование такого вида деятельности, как деятельность по разведению племенных животных (ст. 17). Тем самым норма, определяющая обязательность лицензирования конкретного вида деятельности, носила бессрочный характер. Однако в дальнейшем Федеральным законом от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ в Закон о лицензировании были внесены изменения, предусматривающие, помимо прочего, прекращение с 1 января 2006 г. лицензирования деятельности по разведению племенных животных. Таким образом, изначально бессрочная норма о необходимости лицензирования приобрела срочный характер с указанием на время прекращения ее действия.

Административно-правовые нормы могут быть классифицированы и по другим основаниям.

¹ Российская газета. — 2001. — № 153.

Глава 6

Реализация норм административного права

Традиционно под реализацией административно-правовых норм понимают практическое претворение в жизнь правил поведения, установленных данными нормами, в интересах упорядочения и урегулирования общественных отношений.

Как отмечает И. И. Мах, правовая норма представляет собой лишь механизм (модель) поведения и деятельности людей при решении жизненных проблем. Суть нормы права заключается в ее практическом использовании в необходимых жизненных ситуациях. В полной мере это положение относится и к административно-правовой норме¹. С данным мнением трудно не согласиться.

Как и любой отраслью права, административным правом используются следующие основные способы реализации собственных административно-правовых норм: исполнение, соблюдение, использование, применение. При этом возможный способ реализации предопределяется содержанием правовой нормы, например тем, содержит ли она предписание, формулирует запрет или предоставляет возможности для реализации субъективных прав.

Исполнение. Это — точное следование субъектами (участниками) административно-правовых отношений предписаниям, указаниям, требованиям, определяемым нормами административного права. Исполнение предполагает активные действия субъектов, на которых распространяются соответствующие нормы административного права. Напротив, пассивное поведение, невыполнение предписаний могут рассматриваться как противоправное поведение, влекущее за собой юридическую ответственность. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, допускаемых КоАП РФ. В свою очередь, неуплата административного штрафа в установлен-

¹ Мах И.И. Административное право Республики Беларусь: Курс лекций. — Мн.: Амалфея, 2008. — С. 56.

ные сроки рассматривается как противоправное деяние и влечет за собой юридическую ответственность, в конкретном случае административную. Согласно ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа либо административный арест на срок до пятнадцати суток.

В качестве еще одного примера приведем ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹. Данной статьей установлено, что на каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, выделяется не менее 10 процентов мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства. Инвалиды пользуются местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно. Характер данной нормы предполагает активные действия тех субъектов, кому она адресована (в частности, администрации предприятий торговли и сферы услуг), выражающиеся в организации парковочных мест для инвалидов. Несовержшение таких действий означает невыполнение установленной обязанности по организации парковочных мест для инвалидов, что, в свою очередь, влечет за собой административную ответственность. В силу ст. 5.43 КоАП РФ нарушение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц — от трех тысяч до пяти тысяч рублей. Таким образом, в рассмотренном примере при невыполнении требований административно-правовой нормы ответственность могут нести и юридическое лицо (например, общество с ограниченной ответственностью, являющееся собственником торгового центра), и должностное лицо (руководитель организации-собственника торгового центра).

¹ Российская газета. — 1995. — № 234.

Соблюдение как способ реализации административно-правовых норм по содержанию достаточно близок к исполнению. При соблюдении субъект (участник) административно-правовых отношений обязан воздерживаться от совершения деяний, запрещенных данными нормами. Здесь имеет место как бы пассивное исполнение: субъект может не предпринимать активных действий, характерных для исполнения, однако обязан выполнять определенные условия, формулируемые через запреты, которые представляют собой негативную оценку тех или иных действий и явлений со стороны государства. Нарушение запрета влечет за собой привлечение к юридической ответственности, вид которой зависит от характера запрета и серьезности нарушения, последствий такого нарушения. Например, ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ определен обширный перечень запретов, связанных с государственной гражданской службой. Так, в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему, в частности, запрещается:

осуществлять предпринимательскую деятельность;

получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспе-

¹ Российская газета. — 2004. — № 162.

чения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Нарушение данных запретов в зависимости от конкретных обстоятельств влечет различные виды ответственности, начиная от дисциплинарной и заканчивая уголовной ответственностью.

В качестве других примеров соблюдения норм административного права мы можем обратиться к многочисленным запретам, установленным правилами дорожного движения, правилами пожарной безопасности и подобными нормативными правовыми актами.

Использование представляет собой добровольное совершение субъектами административно-правовых отношений правомерных действий, направленных на осуществление личных (субъективных) прав в сферах, регулируемых административным правом. Использование может характеризоваться как самостоятельное решение субъекта относительно возможностей, предоставляемых административным правом, и носить как активный, так и пассивный характер. Для того чтобы реализовать свое субъективное право поступления на военную службу по контракту, заинтересованный субъект (гражданин РФ или иностранный гражданин) должен совершить ряд активных действий, предусмотренных законодательством о военной службе. Однако этот же субъект может воспользоваться и правом не поступать на военную службу по контракту, поскольку обязанность такого поступления не предусмотрена законом. Другой пример: осуществление предпринимательской деятельности. Гражданин, намеренный

использовать возможности для осуществления предпринимательской деятельности должен совершить ряд активных действий, в частности, зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя или создать и зарегистрировать юридическое лицо, встать на учет в налоговом органе и т.п. В том случае, если гражданин намерен осуществлять вид предпринимательской деятельности, подлежащий лицензированию, он обязан дополнительно выполнить целый ряд действий, направленных на получение лицензии. Однако, отметим, что выполнение таких действий не является обязательным: гражданин не имеет обязанности осуществлять предпринимательскую деятельность, а может, например, выполнять работу по трудовому договору. В случае если он занимается предпринимательской деятельностью, то вправе выбирать такие виды деятельности, осуществление которых не предполагает обязательного получения лицензии.

Спецификой административно-правовых норм является то, что посредством использования заложенных в них возможностей заинтересованные субъекты реализуют свои права не только в сфере административного права, но и в сферах, регулируемых гражданским, семейным, трудовым правом, правом социального обеспечения, иными отраслями российского права. Так, используя возможности, предусмотренные законодательством о лицензировании, заинтересованный субъект получает лицензию на осуществление вида деятельности, подлежащего лицензированию. Тем самым, он реализует свое субъективное право на предпринимательскую деятельность, отдельные виды которой требуют наличия специального разрешения (лицензии). В этой связи обратим внимание на то, что само требование лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности установлено не административным, а гражданским правом: п. 1 ст. 49 ГК РФ предусмотрено, что отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

Применение (правоприменение) — наиболее характерный для административного права вид реализации административно-правовых норм. Применение подразумевает издание компетентными органами исполнительной власти и их должностными лицами юридических актов, основанных на материальных и процессуальных нормах. Например, принятие решения по конкретной жалобе гражданина или

юридического лица, решения о государственной регистрации юридического лица, вынесение постановления о привлечении лица к административной ответственности. Реализация административно-правовых норм посредством применения — исключительная прерогатива полномочных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Некоторые административно-правовые нормы (прежде всего, о привлечении к административной ответственности, а также об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан) применяются в судебном порядке. Например, при наложении административного наказания за совершение административного правонарушения, если данная категория правонарушений в соответствии с КоАП РФ рассматривается судом (ст. 23.1). Так, исключительно судом рассматриваются дела, связанные с заведомо ложным вызовом пожарной охраны, милиции, скорой помощи или иных специализированных служб (ст. 19.13 КоАП РФ). Исключительно судом могут применяться отдельные виды административных наказаний, в частности, административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ), дисквалификация (ст. 3.11 КоАП РФ), административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ). Отдельные административно-правовые нормы могут применяться органами законодательной власти, о чем будет сказано подробнее в дальнейшем при рассмотрении административно-правовых режимов. Следует подчеркнуть, что ни граждане, ни коммерческие организации, ни общественные или религиозные объединения, никакие иные субъекты административно-правовых отношений, за исключением государства и его уполномоченных представителей, не имеют права применять нормы административного права. Они могут обращаться в органы исполнительной власти и к их должностным лицам, например, с заявлением о государственной регистрации созданного юридического лица, с жалобой на неправомерные, по мнению обращающегося, действия сотрудников милиции, с ходатайством о получении согласия на совершение сделки, подпадающей под действие антимонопольного регулирования. Однако, повторимся, принятие решения о применении конкретных административно-правовых норм к соответствующему правоотношению, издание соответствующего правового акта остаются в компетенции органа исполнительной власти и его должностного лица, либо, в определенных случаях — в компетенции судебных и законодательных органов.

Правоприменение как способ реализации норм административно-права структурно складывается из 4 взаимосвязанных элементов:

1) определение фактических обстоятельств (например, изучение протокола об административном правонарушении, ознакомление с личным делом лица, желающего поступить на военную службу по контракту, оценка изложенного в жалобе на действия сотрудника милиции и т.п.);

2) юридическая квалификация, представляющая собой установление юридической основы дела, выбор и анализ норм права, подлежащих применению к конкретной ситуации;

3) издание соответствующего акта применения права, в котором мотивированно излагается решение по ситуации (например, принятие постановления по делу об административном правонарушении). Так, частью 1 ст. 29.10 КоАП РФ определены обязательные требования к содержанию постановления по делу об административном правонарушении. В данном постановлении, в частности, должны быть указаны:

должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление, их адрес;

дата и место рассмотрения дела;

сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;

обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;

статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;

мотивированное решение по делу;

срок и порядок обжалования постановления.

В случае наложения административного штрафа в постановлении по делу об административном правонарушении, помимо указанных в ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ сведений, должна быть указана информация о получателе штрафа, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа (ч. 1.1 ст. 29.10 КоАП РФ).

4) исполнение принятого решения. При этом оно обязательно должно исполняться лицом, его принявшим. Как правило, исполнение решения возлагается на уполномоченные органы исполнительной власти и их должностных лиц. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ

постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления.

Иногда возможен факультативный элемент, связанный с обжалованием принятого решения. Однако жалоба заинтересованного субъекта будет рассматриваться также в рамках четырех вышеуказанных элементов правоприменения. По сути, рассмотрение жалобы представляет собой новый уровень правоприменения.

Традиционно правоприменение как способ реализации административно-правовых норм рассматривают в контексте издания компетентным органом исполнительной власти, должностным лицом или судом определенного правового акта. Однако, на наш взгляд, необходимо учитывать и еще одну область правоприменения, которое может осуществляться без издания соответствующих актов. Речь идет о непосредственных фактических действиях, которые вправе осуществлять должностные лица, государственные служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов в рамках полномочий, предоставленных им нормативными правовыми актами. Наиболее характерным примером таких действий, по нашему мнению, будет применение физической силы, оружия и специальных средств в порядке, установленном соответствующими законодательными актами.

Рассмотрим в качестве примера соответствующие положения Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»¹, подробно регламентирующие применение физической силы, специальных средств и оружия сотрудниками федеральных органов государственной охраны. В соответствии со ст. 25 названного Закона сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы рукопашного боя, для пресечения преступлений и иных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям сотрудников, если ненасильственные способы не обеспечивают исполнение возложенных на них служебных обязанностей. В соответствии со ст. 26 данного Закона сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право применять состоящие на вооружении федеральных органов государственной охраны специальные средства, в частности, в случае:

¹ Российская газета. — 1996. — № 106.

отражения нападения либо угрозы нападения на объекты государственной охраны;

отражения нападения либо угрозы нападения на сотрудников федеральных органов государственной охраны и других государственных органов обеспечения безопасности и граждан или пресечения оказываемого сотрудникам сопротивления;

пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих деятельность объектов государственной охраны;

необходимости остановить транспортное средство, создающее угрозу безопасности объектов государственной охраны или охраняемых объектов.

В состоянии необходимой обороны или крайней необходимости сотрудники федеральных органов государственной охраны при отсутствии специальных средств или оружия вправе использовать любые подручные средства.

В качестве крайней меры в соответствии со ст. 27 рассматриваемого Закона сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право применять оружие, в частности, в случае:

защиты объектов государственной охраны от нападения либо угрозы нападения, опасного для их жизни или здоровья;

отражения нападения либо угрозы нападения на сотрудников федеральных органов государственной охраны и других государственных органов обеспечения безопасности, привлеченных для обеспечения охранных мероприятий, если их жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также пресечения попыток завладения их оружием, транспортными средствами и средствами связи;

отражения нападения либо угрозы нападения на охраняемые объекты и транспортные средства, а равно освобождения их при захвате;

освобождения заложников, пресечения террористических и иных преступных посягательств;

задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление или отказывающегося выполнить законное требование о сдаче оружия, если другими способами и средствами подавить сопротивление, задержать лицо или изъять оружие невозможно;

защиты граждан от нападения, угрожающего их жизни или здоровью, если другими способами и средствами защитить их невозможно.

Кроме того, сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право использовать оружие в случае:

необходимости остановить транспортное средство путем его повреждения, если водитель создает реальную угрозу безопасности объектов государственной охраны либо возникает опасность для жизни или здоровья людей;

защиты людей от угрозы нападения опасных животных;

предупреждения о намерении применить оружие, необходимости подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Применение физической силы, специальных средств и оружия ограничивается определенными законодательными рамками, в числе которых:

1) исчерпывающий перечень оснований для применения физической силы, специальных средств и оружия;

2) обязанность по общему правилу предупреждать о намерении применить физическую силу, специальные средства или оружие. В соответствии с п. 2 ст. 24 Федерального закона «О государственной охране» при применении физической силы, специальных средств или оружия сотрудники федеральных органов государственной охраны обязаны предупредить о намерении их использовать, предоставив при этом достаточно времени для выполнения законных требований сотрудников, за исключением случаев, если:

промедление в применении физической силы, специальных средств или оружия создает непосредственную опасность для жизни или здоровья объектов государственной охраны, сотрудников федеральных органов государственной охраны и государственных органов обеспечения безопасности, привлеченных для участия в проведении охранных мероприятий, а также иных граждан либо реальную угрозу безопасности охраняемых объектов и транспортных средств; такое предупреждение является неуместным или невозможным.

3) запрещение применения специальных средств и оружия в отношении определенных категорий лиц. В соответствии со ст. 26 Федерального закона «О государственной охране» применение специальных средств запрещается в отношении женщин с видимыми признаками беременности, а также лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо ино-

го нападения, угрожающего жизни и здоровью людей. Применение оружия в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О государственной охране» запрещается в отношении женщин, а также лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, если их возраст очевиден или известен сотруднику, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни людей;

4) уведомления органов прокуратуры о применении физической силы, специальных средств и оружия. В соответствии с п. 4 ст. 24 Федерального закона «О государственной охране» руководитель подразделения соответствующего федерального органа государственной охраны уведомляет прокурора обо всех случаях смерти или ранения лица, в отношении которого были применены физическая сила, специальные средства или оружие.

Рассмотренные в качестве примера нормы Федерального закона «О государственной охране» позволяют сделать вывод о том, что в случае использования физической силы, специальных средств и оружия мы сталкиваемся с особым видом применения норм административного права, не связанным с изданием соответствующего правового акта. Правовой акт заменяется конкретным действием, основанным на нормах административного права. При этом реализовать, применить данные нормы может только ограниченный круг субъектов, прямо оговоренный в законах, например, сотрудники милиции, военнослужащие, сотрудники федеральных органов государственной охраны, судебные приставы, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов. В отношении данных субъектов, на наш взгляд, будет неверным утверждение о том, что своими действиями они используют возможности, предоставляемые им нормами административного права. Полагаем, что между использованием и применением, не связанным с изданием правового акта, существует четкое разделение, а именно право действовать по своему усмотрению, в том числе право отказа от использования возможностей, предоставляемых правовой нормой (исполнение), и обязанность применить механизмы принуждения (физическая сила, специальные средства, оружие) при наличии оснований, предусмотренных законом. Например, обязанность судебного пристава применить оружие для защиты участников судебного процесса от вооруженного нападения непосредственно

следует из Федерального закона «О судебных приставах»; неисполнение данной обязанности в зависимости от конкретных обстоятельств будет рассматриваться как нарушение служебных обязанностей и влечь за собой юридическую ответственность, вплоть до уголовной. Напротив, применительно к гражданам, столкнувшимся с противоправными посягательствами, существует выбор: воспользоваться правом на необходимую оборону, предоставляемым, например, нормами уголовного права, либо постараться избежать посягательства (путем бегства, обращения за помощью и т.п.). Кроме того, в данном случае нельзя говорить о присутствии такого способа, как исполнение, поскольку его субъектами могут быть все субъекты административного права, в то время как применять принудительные механизмы может только ограниченный круг специально уполномоченных субъектов.

Характеризуя применение как особый, специфический вид реализации административно-правовых норм, необходимо отметить существенное сходство административного и уголовного права, большая часть норм которого может быть реализована исключительно в форме применения, прежде всего судом. Так, согласно ч. 1 ст. 49 Конституции РФ, виновность лица в совершении преступления может быть установлена только вступившим в законную силу приговором суда. Иными словами, реализация норм уголовного права, определяющих виновность лица в совершении конкретного преступления, возможна только в форме их применения единственным уполномоченным органом государственной власти — судом. Прослеживается также определенная взаимосвязь административного права и процессуальных отраслей права (уголовно-процессуальное право, гражданское процессуальное право, арбитражный процесс). В названных отраслях, хотя и присутствует значительное количество норм, которые могут быть реализованы путем использования (участники процесса самостоятельно используют возможности, предоставленные им процессуальными кодексами, например, по предоставлению доказательств, заявлению ходатайств и т.д.), однако значительное число норм может быть реализовано также только в форме их применения (органами предварительного расследования, прокурором, судом).

Отметим, что посредством применения норм административного права реализуются и защищаются субъективные права многочисленных субъектов административно-правовых отношений в

иных сферах, относящихся к гражданскому, семейному, трудовому праву, праву социального обеспечения и другим отраслям российского права. Так, принятие органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, решения о регистрации права собственности конкретного лица на объект недвижимости позволяет этому лицу реализовать комплекс гражданско-правовых возможностей собственника недвижимого имущества (например, вносить данное имущество в качестве взноса в уставный капитал хозяйственных обществ, сдавать его в аренду, получать кредит под залог имущества и т.д.).

Для понимания специфики применения как способа реализации административно-правовых норм является принципиальным положение Конституции РФ, а именно ч. 3 ст. 15, в соответствии с которой законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Рассмотрим действие административно-правовых норм в пространстве, во времени и по кругу лиц.

Действие административно-правовых норм в пространстве определяет территорию их распространения. По общему правилу данные нормы распространяют свое действие на всю территорию государства. Действие норм права, издаваемых государством, возможность их реализации на всей его территории являются одним из важных признаков государственного суверенитета.

В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. В соответствии с ч. 2 рассматриваемой статьи Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Административно-правовой статус континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации определен соответственно Федеральным законом от 30 ноября 1995 г.

№ 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»¹ и Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»².

На основании норм международного права к территории государства относятся также морские и речные суда под Государственным флагом, находящиеся в открытом море, военные корабли и военные летательные аппараты (независимо от места их нахождения), территории посольств.

Действие административно-правовых норм в пределах территории государства (в нашем случае — Российской Федерации) обусловлено статусом органа, принявшего соответствующую норму, а также статусом нормативного правового акта, содержащего данную норму.

Так, в соответствии с Конституцией РФ можно обозначить следующие пределы действия:

1) Конституция РФ, в том числе содержащиеся в ней нормы административно-правового характера, действуют на всей территории Российской Федерации. Данное положение непосредственно вытекает из содержания ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Отметим, что действующая в настоящее время Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 г. в результате всенародного голосования. Исходя из конституционного положения о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), можно сделать вывод о том, что Конституция обладает наивысшим статусом, если рассматривать народ в качестве органа принятия данного акта;

2) федеральные конституционные законы и федеральные законы действуют на всей территории Российской Федерации. Часть 1 ст. 76 Конституции РФ предусматривает, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. В свою очередь, предметы ведения Российской Федерации определены в ст. 71 Конституции РФ;

¹ Российская газета. — 1995. — № 237.

² Там же. — 1998. — № 244.

3) частью 2 ст. 76 Конституции РФ предусмотрено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Хотя в отношении федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, нет указания, подобного тому, что содержится в ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, на основе анализа ее норм можно сделать вывод о том, что данные законы, так же как и федеральные законы, принятые по предметам исключительного ведения Российской Федерации, действуют на всей ее территории;

4) указы и распоряжения Президента Российской Федерации действуют на всей ее территории. Данный вывод непосредственно следует из ст. 90 Конституции РФ, ч. 2 которой предусмотрено, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Однако действие указов Президента Российской Федерации может охватывать и отдельные территории Российской Федерации, например, в случае введения там режима чрезвычайного положения. В этих случаях, действуя на ограниченной территории де-юре, де-факто указ Президента РФ будет распространять действие и сохранять обязательность на всей территории Российской Федерации;

5) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации действуют на всей ее территории и, согласно ч. 2 ст. 115 Конституции РФ, обязательны для исполнения в Российской Федерации;

6) акты федеральных органов исполнительной власти действуют на всей территории Российской Федерации, если иное не будет предусмотрено в самих актах;

7) действие законов и подзаконных нормативных актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, ограничено территорией соответствующего субъекта Российской Федерации. Нормы, принимаемые органами местного самоуправления и имеющие административно-правовую направленность, также ограничены в действии территорией соответствующего муниципального образования.

Необходимо отметить, что в некоторых случаях действие административно-правовых норм может выходить за рамки государственной границы Российской Федерации. В качестве примера обратим-

ся к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. В соответствии со ст. 9 названного Закона вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный гражданин, в частности:

выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность.

При этом Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не ставит обязательным условием, что данная деятельность должна совершаться только на российской территории. Таким образом, российская административно-правовая норма может быть применена к деянию иностранного гражданина, совершенному на территории иностранного государства, и непосредственно повлиять на административно-правовой статус этого гражданина в Российской Федерации.

Обратим внимание, что в отдельных нормативных правовых актах специальные положения непосредственно посвящены действию административно-правовых норм в пространстве. Характерным примером может служить ст. 1.8. КоАП РФ «Действие законодательства об административных правонарушениях в пространстве». Согласно ч. 1 названной статьи лицо, совершившее административное правонарушение на территории Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ или законом субъекта РФ об административных правонарушениях. В свою очередь, ч. 2 этой же статьи предусмотрено, что граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации лица без гражданства, совершившие административные правонарушения за пределами Российской Федерации, подлежат административной ответственности в соответствии с КоАП РФ в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

¹ Российская газета. — 2002. — № 140.

Действие административно-правовых норм по кругу лиц определяет тот круг субъектов, который обязан руководствоваться предписаниями этих норм и распространяется на всех граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, находящихся (расположенных) на территории Российской Федерации. Как пример можно указать нормы большинства федеральных законов. Специфика конкретных общественных отношений может ограничивать действие нормативного правового акта определенными группами субъектов, выводя из сферы правового регулирования данного акта иные группы субъектов. Так, действие Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих ассоциаций (союзов). В свою очередь, статус религиозных организаций регламентирован Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»². В качестве других примеров можно привести Правила аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1055)³ и Правила выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 681)⁴.

Следует отметить, что в отдельных случаях действие российских административно-правовых норм не распространяется на определенные законом категории лиц. Так, ч. 3 ст. 2.6. КоАП РФ установлено, что вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совер-

¹ Российская газета. — 1995. — № 100.

² Там же. — 1997. — № 190.

³ Там же. — 1994. — № 178.

⁴ Там же. — 2006. — № 257.

шившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права. В данном случае речь идет, в первую очередь, об иностранных дипломатических работниках, обладающих иммунитетом от административной юрисдикции государства пребывания.

Действие административно-правовых норм во времени позволяет определить, во-первых, порядок вступления нормы в силу, то есть тот момент, начиная с которого сформулированное в норме правило поведения становится общеобязательным, во-вторых, период действия административно-правовой нормы, своего рода продолжительность ее жизни, и, в-третьих, условие применения нормы к конкретному общественному отношению.

Административно-правовые нормы могут вступать в силу следующим образом:

на основе общих установленных законодательно или в соответствии с иными нормативными правовыми актами правил и сроков, по которым законы Российской Федерации, другие нормативные правовые акты вступают в силу на ее территории. Так, порядок вступления в силу федеральных конституционных законов, а также федеральных законов в настоящее время определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹. В соответствии со ст. 6 названного Закона федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу. В качестве примера федерального закона, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования, мы можем привести Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: в данном Законе отсутствуют какие-либо специальные нормы, определяющие сроки его вступления в силу. В этой связи действует общий порядок, установленный Федеральным законом «О порядке опубликования

¹ Российская газета. — 1994. — № 111.

и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

В настоящее время сложилась определенная традиция, в соответствии с которой в принимаемом федеральном законе определяется срок его вступления в силу и, соответственно, срок начала действия норм, содержащихся в нем. Например, федеральные конституционные законы от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹, от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»² и от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»³ вступили в силу со дня их официального опубликования. Соответственно со дня опубликования названных законов вступили в силу содержащиеся в них административно-правовые нормы. В качестве другого примера обратимся к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В соответствии со ст. 18 данного Закона он вступает в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования. В некоторых случаях вступление в силу федерального закона происходит с конкретной даты, установленной в самом законе. Например, ст. 22 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»⁴ установлено, что данный закон вступает в силу с 1 февраля 2010 г.;

в соответствии со специальным нормативным правовым актом, определяющим порядок вступления в силу другого нормативного правового акта. В качестве характерного примера можно привести Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁵. Согласно ст. 1 указанного Закона КоАП РФ был введен в действие с 1 июля 2002 г. Соответственно, с этой даты вступили в силу административно-правовые нормы, составляющие содержание КоАП РФ;

в соответствии с указанием в самом тексте нормативного правового акта о времени вступления в силу отдельных содержащихся в нем норм.

¹ Российская газета. — 2001. — № 247.

² Там же. — 2001. — № 105.

³ Там же. — 2002. — № 21.

⁴ Там же. — 2009. — № 253.

⁵ Там же. — 2001. — № 256.

На практике нередки ситуации, когда сам нормативный правовой акт в целом вступает в силу, в то время как для отдельных его норм предусмотрен более поздний срок вступления в силу. Например, Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»¹ вступил в силу со дня его официального опубликования (ст. 27). Однако в отношении ст. 21 названного Закона, регламентирующей ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее пестицидов и агрохимикатов, было оговорено, что данная статья вступает в силу по истечении 30 дней со дня официального опубликования рассматриваемого Закона;

с момента принятия соответствующего нормативного правового акта, наличие которого обуславливает вступление в силу данной правовой нормы. Так, в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»² содержатся нормы, определяющие военную службу (ст. 6) и правоохранительную службу (ст. 7). Названный Закон вступил в силу со дня его официального опубликования, однако ст. 19 данного Закона оговорено, что:

определение военной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в ст. 6 Закона, применяется со дня вступления в силу федерального закона о военной службе;

определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в ст. 7 Закона, применяется со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе.

Как правило, действие административно-правовых норм не ограничено определенными сроками. Они действуют до их официального изменения (путем внесения изменений в соответствующий законодательный или подзаконный нормативный правовой акт) либо до их отмены (путем внесения поправок в соответствующий нормативный правовой акт, сопровождающихся исключением соответствующей нормы, либо путем отмены самого нормативного правового акта в целом). В некоторых случаях административно-правовые нормы могут иметь определенный срок их действия, известный уже в момент их принятия. Например, на определенный срок принимаются

¹ Там же. — 1997. — № 142.

² Российская газета. — 2003. — № 104.

нормы, определяющие режим чрезвычайного положения, — продолжительность их действия определена сроком, на который введен режим чрезвычайного положения.

Таким образом, можно выделить следующие возможные варианты прекращения действия административно-правовых норм:

истечение срока, на который был принят нормативный правовой акт, содержащий конкретную норму;

внесение изменений в нормативный правовой акт, направленных на исключение конкретной нормы либо принятие новой редакции правовой нормы;

объявление об утрате нормативным правовым актом юридической силы полностью или в определенной части. Так, частью 3 ст. 115 Конституции РФ предусмотрено, что постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Конституционный Суд РФ вправе признать не соответствующим Конституции РФ и, соответственно, не подлежащим применению как сам нормативный правовой акт, так и его отдельные положения;

принятие нового нормативного правового акта равной или большей юридической силы, регулирующей тот же круг общественных отношений. В этом случае возможны различные варианты, связанные с прекращением действия административно-правовых норм. Наиболее оптимальным представляется такой вариант, когда в тексте нового нормативного правового акта содержится прямое и недвусмысленное указание на утрату силы конкретных нормативных правовых актов. Так, статьей 17 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определен четкий перечень нормативных правовых актов, признаваемых не действующими на территории Российской Федерации после вступления в силу названного Закона. Так, в частности, прекращает свое действие Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», регламентирующий сферу отношений, тождественную сфере правового регулирования нового Закона.

К сожалению, на практике далеко не всегда принятие нового нормативного правового акта означает тщательную ревизию актов,

принятых ранее. Так, Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях» не предусмотрено положений, признающих утратившими силу нормы, содержащиеся в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306-ХІ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». Поэтому, несмотря на принятие специального закона, регулирующего аналогичные отношения, действие более раннего нормативного акта автоматически не прекращается. Практика даже выработала соответствующее определение подобным «забытым» актам — фактически утратившие силу. Однако ситуация, когда за вновь принимаемым актом тянется шлейф хотя и не применяемых, но никем не отмененных нормативных правовых актов, не может рассматриваться в качестве положительной.

В некоторых случаях в нормативные правовые акты включаются специальные положения, определяющие порядок действия во времени содержащихся в них норм. Например, в КоАП РФ имеется специальная ст. 1.7, определяющая действие законодательства об административных правонарушениях во времени. В соответствии с данной статьей:

лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения;

закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет;

производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Глава 7

Источники административного права

Принципиальной отличительной особенностью административного права как отрасли является огромное многообразие его источников. Не будет преувеличением сказать, что в сравнении со всеми отраслями российского права административное наиболее «богато» на источники. Особенно наглядно это видно в сравнении с такими отраслями, как уголовное право, а также процессуальными отраслями (уголовно-процессуальное, гражданское процессуальное и как его составная, хотя и специфическая часть, арбитражный процесс), которые представляются максимально компактными: их ядро, базис составляет кодифицированный акт — кодекс. Вокруг него может образовываться надстройка в виде отдельных законов (например, Федерального закона «Об исполнительном производстве», если речь идет о гражданско-процессуальном праве).

В отношении уголовного права возможности создания такой надстройки максимально ограничены самим Уголовным кодексом РФ: ст. 1 содержит императивную норму о том, что уголовное законодательство РФ состоит из Уголовного кодекса РФ. При этом новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в него. Отдельно необходимо назвать статус постановлений высших судебных инстанций по отдельным вопросам, связанным с применением Уголовного кодекса РФ, а также процессуальных кодексов. К таким актам относятся постановления и определения Конституционного Суда РФ, а также постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Несмотря на определенную двойственность этих актов (суды обязаны руководствоваться ими при рассмотрении конкретных дел), мы можем сказать, что акты высших судебных инстанций не создают новые нормы права, а лишь дают толкования уже существующим, обобщают судебную практику в целях единообразного применения законодательства. Акты высших судебных инстанций будет возможно включить в перечень источников уголовного права, а также процессуальных отраслей, однако положение этих источников изначально вторично по отношению к основам этих отраслей — кодексам.

В числе источников административного права как отрасли необходимо выделить следующие:

Конституция Российской Федерации;
федеральные законы;
указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
акты федеральных органов исполнительной власти;
конституции и уставы субъектов Российской Федерации;
законы субъектов Российской Федерации;
акты глав субъектов Российской Федерации;
акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
акты органов местного самоуправления.

Особую группу источников административного права составляют акты высших судебных органов, а также международные договоры Российской Федерации.

Необходимо отметить, что к источникам административного права относятся и нормативные правовые акты бывшего Союза Советских Социалистических Республик (СССР), а также акты Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР). Данные акты можно условно разделить на две группы. Первую составляют международные договоры и соглашения, заключенные СССР и РСФСР и в отношении которых Российская Федерация выступает правопреемником СССР и РСФСР. Вторую группу образуют нормативные правовые акты, принимавшиеся по широкому кругу вопросов внутренней жизни, собственно нормативные правовые акты СССР и РСФСР.

В принятой 12 июня 1990 г. Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики¹ было определено верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории РСФСР. При этом действие актов СССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливалось.

24 октября 1990 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон РФ № 263-1 «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР»², которым были определены основные принципы дей-

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. — 1990. — № 2. — Ст. 22.

² Там же. — № 21. — Ст. 237.

ствия актов СССР. В соответствии со ст. 1 данного Закона законы и иные акты высших органов государственной власти Союза ССР, указы и другие акты Президента СССР, акты Совета Министров СССР, министерств и ведомств СССР, принятые в пределах полномочий, переданных РСФСР Союзу ССР в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и постановлением Съезда народных депутатов РСФСР «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР», действуют на территории РСФСР непосредственно. При этом Верховный Совет РСФСР или соответственно Совет Министров РСФСР наделялись правом приостанавливать действие названных актов Союза ССР, если они нарушают суверенитет Российской Федерации.

В случаях, не предусмотренных ст. 1 Закона РФ «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР»:

законы и иные акты высших органов государственной власти СССР, указы и другие акты Президента СССР вступают в силу на территории РСФСР после их ратификации Верховным Советом РСФСР;

акты Совета министров СССР вступают в силу на территории РСФСР после их подтверждения Советом министров РСФСР;

акты министерств и ведомств СССР вступают в силу на территории РСФСР после их подтверждения государственными органами РСФСР, уполномоченными соответственно Верховным Советом РСФСР либо Советом министров РСФСР.

Статьей 4 данного Закона особо оговаривалось, что акты органов СССР, изданные до принятия настоящего Закона, действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР или Советом министров РСФСР.

Отметим, что рассматриваемый Закон сохраняет силу и в настоящее время.

Почти за 20 лет, прошедших со дня принятия этого Закона, значительная часть нормативных правовых актов СССР была заменена новыми, принятыми органами государственной власти РФ. Многие нормативные правовые акты СССР восполняли правовой вакуум, обусловленный отсутствием соответствующих актов российского права. Так, закрепленное в Конституции РФ (ст. 31) право граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и де-

монстрации, шествия и пикетирования могло быть реализовано в порядке, предусмотренном Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». Соответствующий российский федеральный закон появился только спустя почти 11 лет после принятия Конституции РФ. Более того, с вступлением в силу Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» названный Указ Президиума Верховного Совета СССР формально не отменен и может применяться в части, не противоречащей данному Федеральному закону.

Другим характерным примером сохранения актами бывшего СССР силы в качестве источников административного права можно назвать Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Только 2 мая 2006 г. Президентом РФ был подписан соответствующий Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», признающий недействующим Указ от 12 апреля 1968 г. Вместе с тем новый Федеральный закон вступал в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования. Таким образом, мы видим пример нормативного правового акта-«долгожителя», сохранявшего свое действие и применявшегося при регулировании достаточно важной сферы общественных отношений без малого 40 лет.

На этих двух примерах мы можем сделать вывод о продолжающейся замене нормативных правовых актов СССР соответствующими актами РФ, однако было бы преувеличением утверждать о близости завершения этого процесса.

Конституция Российской Федерации. В силу своего статуса Основного Закона (хотя, строго говоря, данный термин используется в Конституции всего один раз, и то применительно к ранее действовавшей Конституции, принятой 12 апреля 1978 г. Вместе с тем, например, в ныне действующей Конституции Республики Беларусь четко определено, что Конституция является Основным Законом Республики Беларусь. Учитывая фундаментальное значение Конституции РФ для правового регулирования всех сфер жизни российского общества, мы полагаем, что будет вполне корректно называть российскую Конституцию Основным Законом страны, пусть это и прямо не за-

фиксировано в конституционных нормах), она является базисным источником любой отрасли российского права. Административное право представляет собой, пожалуй, один из самых ярких примеров влияния Конституции РФ на формирование основных принципов и содержание норм отрасли права. Так, в частности, Конституция РФ определяет форму государственного устройства нашей страны (ст. 1);

высшую ценность человека, его прав и свобод. Одновременно с этим закрепляется обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина со стороны государства (ст. 2).

многонациональный народ РФ как носитель суверенитета и единственный источник власти в РФ (ст. 3);

верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ст. 4);

федеративное устройство РФ (ст. 5);

принцип разделения властей (ст. 10);

статус местного самоуправления (ст. 12).

Кроме того, в Конституции РФ заложены основы правового статуса человека и гражданина (гл. 2), взаимоотношения РФ и ее субъектов (гл. 3), статус Президента РФ (гл. 4), Федерального Собрания — парламента РФ (гл. 5), Правительства РФ (гл. 6), структура и полномочия органов судебной власти и прокуратуры (гл. 7), характер взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (гл. 8).

Принципиальное значение для понимания статуса Основного закона нашей страны как источника административного права имеет ст. 15, содержащая следующие императивные нормы, в равной степени обязательные как для административного, так и для всех иных отраслей российского права:

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ;

органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы;

законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые

акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения;

общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

О международных договорах Российской Федерации как разновидности источников административного права подробнее будет сказано ниже. Пока же обратим внимание на то, что принцип высшей юридической силы (иногда именуемый принципом верховенства Конституции) и принцип прямого действия Конституции РФ имеют непосредственное практическое значение для всех участников отношений, регулируемых нормами административного права. В этой связи представляется целесообразным обратить внимание на Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹ где обращается внимание, в частности, на следующее:

закрепленное в Конституции РФ положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами, в силу чего суды при разбирательстве конкретных судебных дел должны руководствоваться Конституцией РФ;

суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию РФ, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и другие положения;

б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

¹ Российская газета. — 1995. — № 247.

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции РФ;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции РФ является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Решение Конституционного Суда РФ о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части.

Многие конституционные нормы практически в неизменном виде включены в законы, регламентирующие различные аспекты административно-правовых отношений. Например, ч. 3 ст. 62 Конституции РФ определено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с ее гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Статьей 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» установлено, что иностранные граждане пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Учитывая то, что в соответствии со ст. 3 рассматриваемого Закона правовое положение иностранных граждан в РФ может определяться также ее международными договорами, можно говорить о прямом включении конституционных норм в структуру этого Федерального закона.

Отдельные конституционные положения в административном праве могут получать новое значение. В качестве иллюстрации рассмотрим конституционные нормы, определяющие презумпцию невиновности. Так, в соответствии со ст. 49 Конституции РФ конституционный принцип презумпции невиновности складывается из трех неразрывных принципов:

каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотрен-

ном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;

обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;

неустрашимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Как видим, закрепленный Конституцией РФ принцип презумпции невиновности адресован к уголовному праву, поскольку речь в ст. 49 идет именно о преступлении, и ни о чем-либо еще. Расширенная трактовка презумпции невиновности содержится в КоАП РФ. Необходимо отметить, что включение в законодательство об административной ответственности понятия «презумпция невиновности» стало одной из принципиальных новелл нового КоАП РФ, вступившего в силу с 1 июля 2002 г. До этого (и конституционное положение делало данную позицию обоснованной) презумпция невиновности распространялась на отношения, урегулированные уголовным правом, не случайно. В Конституции РФ содержится более узкий термин «преступление», а не широкий — «правонарушение», позволяющий включить в себя и уголовное преступление, и административное правонарушение. Более того, будет немало важным заметить, что новый КоАП РФ оперирует самим термином «презумпция невиновности», в то время как Конституция РФ, раскрывая содержание презумпции невиновности, сам этот термин не упоминает. Изначально в ст. 1.5 КоАП РФ были предусмотрены следующие положения:

лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина;

лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело;

лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность;

неустрашимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

В первом издании настоящего учебного пособия мы уже говорили о том, что столь широкое толкование Конституции РФ, выразившееся во внесении в законодательство об административных правонарушениях понятия «презумпция невиновности», может послужить основой для разного рода злоупотреблений со стороны действительных нарушителей закона. Примером являлась сфера обеспечения безопасности дорожного движения. Мы уже привыкли к тому, что ежегодно на дорогах России гибнет население не самого маленького города, еще миллионы человек получают травмы. Так, по данным, приведенным Президентом РФ в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г.¹, в России почти 100 человек в день погибают в дорожно-транспортных происшествиях. За прошедшие годы ситуация со смертностью на российских дорогах не претерпела существенного изменения. По данным, приведенным Интернет-порталом «gazeta.ru» 1 февраля 2010 г. со ссылкой на МВД России, всего за два последних выходных дня января 2010 г. в России в дорожно-транспортных происшествиях погибло 100 человек, среди них 4 малолетних детей. Такие невероятные цифры человеческих потерь не могут быть оправданы низким качеством дорог и общей старостью автомобильного парка страны. Во многом виноват пресловутый «человеческий фактор», выражающийся в сознательном игнорировании многими участниками дорожного движения (как водителями, так и пешеходами) элементарных требований безопасности (превышение скорости, отказ от использования ремней безопасности, детских кресел, переговоры по мобильным телефонам в процессе движения и т.п.). Как было отмечено ранее, низкая правовая культура, помноженная на отсутствие в законодательстве регулирования привычных для большинства цивилизованных государств средств контроля (например, приборов видеонаблюдения), в совокупности с принципом презумпции невиновности там, где он, по меньшей мере, спорен, дает закономерный результат.

Также нами отмечалось, что во многих государствах, которые мы при случае считаем за образцы, подход к презумпции невиновности в отношениях, регулируемых административным правом, гораздо более взвешенный и обусловлен жизненными интересами, а не абстракциями. Добавим, что во многих государствах существует своеобразное не-

¹ Российская газета. — 2005. — № 86.

гласное правило — «полицейский прав», когда речь заходит, в частности, о нарушениях правил дорожного движения. Для наказания владельца автомобиля за превышение скорости достаточно фиксации такого превышения камерой наблюдения. При этом не имеет значения, был ли ты за рулем или дал покататься на машине другу. Наказание следует неотвратимо за нарушением. Аналогична ситуация с разговорами по мобильным телефонам во время движения. Возможно, подобные, по сути, драконовские меры в конечном счете оказываются оправданными, правовыми, соотносящимися с духом и целью законов, направленных на обеспечение общего благополучия и правопорядка.

За три года, прошедших с момента выхода первого издания настоящего учебного пособия, произошли законодательные изменения, которые можно обозначить как победу элементарного здравого смысла. Законодатель ужесточил ответственность за многие нарушения Правил дорожного движения, в первую очередь, за вождение в нетрезвом виде. Ужесточились штрафы за такие, с точки зрения многих российских автолюбителей, «пустяковые» нарушения, как разговоры по мобильным телефонам и неиспользование ремней безопасности. В первые месяцы действия новых законодательных требований забавно было наблюдать, как многие водители «резко» вспомнили о существовании в их автомобилях ремней безопасности, приобрели специальные кресла для перевозки детей, а также устройства, позволяющие разговаривать по мобильному телефону, не отрывая руки от руля. То, что во многих странах мира давно стало элементарными вещами, правилами хорошего тона, подобно тому, что необходимо пропускать пешехода, в условиях нашей страны пробивает себе дорогу с трудом, используя своеобразный «кнут», обретший форму административно-правовых норм.

Еще одним шагом законодателя стало введение приборов контроля за соблюдением Правил дорожного движения, тех самых видеокамер, фиксирующих нарушения. Введение видеоконтроля с очевидностью потребовало корректировки абстрактных норм КоАП РФ о презумпции невиновности. Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ ст. 1.5 КоАП РФ была дополнена примечанием. Смысл данного примечания сводился к тому, что положение ч. 3

¹ Российская газета. — 2007. — № 164.

ст. 1.5 КоАП РФ не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ (Административные правонарушения в области дорожного движения. — *Прим. авторов*), в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Одновременно коррективы были внесены и в саму ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, которая в настоящее время звучит следующим образом: «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к настоящей статье». Названные изменения вступили в силу с 1 июля 2008 г. Однако и после этого немалая часть российских водителей продолжила участие в своеобразном виде «спорта», на этот раз под лозунгом «Обмани камеру». Достаточно присмотреться к тому, сколь многие водители (особенно в крупных городах) оснащают свои номерные знаки мелкими металлическими сеточками, которые, как гласит молва, препятствуют видеокамере четко зафиксировать номерной знак. Хотя подобного рода «техническое творчество» само по себе является основанием для привлечения к административной ответственности. В общем, борьба «вольницы» и здравого смысла, хамства и цивилизации продолжают.

Федеральные законы Российской Федерации. Характеризуя данную разновидность источников административного права, необходимо прежде всего отметить, что Конституция РФ разделяет федеральные законы на собственно федеральные законы и особую группу — федеральные конституционные законы: ч. 1 ст. 76 Конституции РФ определено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. Федеральные конституционные законы по отношению к федеральным можно охарактеризовать как «первые среди равных». В пользу данной трактовки статуса федеральных конституционных законов говорит и Конституция РФ: согласно ч. 3 ст. 76 Конституции РФ федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, имеющим следующие особенности:

В соответствии с ч. 1 ст. 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным

Конституцией РФ. Однако, на наш взгляд, данная формулировка в полной мере не отражает сути федеральных конституционных законов, поскольку множество вопросов, предусмотренных Конституцией РФ (например, гражданство, статус столицы РФ, статус Счетной палаты РФ, полномочия прокуратуры РФ и т.д.), регулируется «обычными» федеральными законами. По нашему мнению, введение в Конституцию РФ института федеральных конституционных законов предполагало некоторые, особо важные сферы правового регулирования, требующие максимально высокого, даже по сравнению с законом, статуса источников регулирования. Поэтому можно сказать, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, которые, по Конституции РФ, могут регулироваться исключительно названными законами. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 87 Конституции РФ режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Этим объясняется закрытый перечень; круг общественных отношений, регулируемых данными законами, четко ограничен Конституцией РФ. Анализ конституционных положений позволяет составить перечень федеральных конституционных законов:

а) ст. 56 Конституции РФ предусмотрено, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Само же чрезвычайное положение на всей территории РФ и в ее отдельных местностях может вводиться при обстоятельствах и в порядке, установленных федеральным конституционным законом. В настоящее время данные положения конкретизируются Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

б) как уже было отмечено, режим военного положения должен определяться посредством федерального конституционного закона. В настоящее время таким законом является Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;

в) согласно ч. 1 ст. 70 Конституции РФ Государственные флаг, герб и гимн РФ, их описание и порядок официального использо-

вания устанавливаются конституционными законами. В настоящее время это федеральные конституционные законы: «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном гимне Российской Федерации»;

г) в соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Статьей 84 Конституции РФ определено, что референдум назначается Президентом РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом. В настоящее время это Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»;

д) в соответствии с ч. 2 ст. 114 Конституции РФ порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом. Им является Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»;

е) в соответствии с ч. 3 ст. 118 Конституции РФ судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. В настоящее время им является Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»;

ж) часть 3 ст. 128 Конституции РФ гласит, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. В настоящее время статус названных судов определен следующими федеральными конституционными законами: от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (отметим, что это самый первый федеральный конституционный закон, который был принят в соответствии с Конституцией РФ 1993 г.), от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации». Правовой статус Верховного Суда РФ до настоящего времени отдельным федеральным конституционным законом не определен, поэтому деятельность данной высшей судебной инстанции базируется на соответствующих нормах Конституции РФ и Федерального

конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». В частности, основу правового статуса Верховного Суда РФ составляет ст. 126 Конституции, в соответствии с которой Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики;

з) в соответствии с Конституцией РФ (ст. 103) Государственная Дума Федерального Собрания РФ назначает на должность и освобождает от нее Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. В настоящее время это Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Согласно названному закону должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается, согласно Конституции РФ, в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод;

и) частью 5 ст. 66 Конституции РФ предусмотрено, что статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. В настоящее время данное конституционное положение реализуется посредством Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Названный Закон предусматривает две возможные процедуры образования нового субъекта РФ: принятие в Российскую Федерацию нового субъекта и образование в ее составе нового субъекта. Принятие в РФ нового субъекта — процедура, предусматривающая изменение состава субъектов РФ в результате присоединения к ней иностранного государства или его части. В свою очередь, образование в составе РФ нового субъекта

представляет собой процедуру изменения состава субъектов РФ в соответствии с данным Федеральным конституционным законом и не связанную с принятием в РФ иностранного государства или его части. И если принятие в состав РФ иностранного государства или его части в обозримом будущем представляется маловероятным, то образование в составе РФ новых субъектов является свершившимся фактом. В качестве иллюстрации данного тезиса можно привести, в частности, следующие федеральные конституционные законы: от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»;

от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа».

Логика законодателя, отнесшего отдельные сферы регулирования к федеральным конституционным законам и предоставившего схожие, а в некоторых случаях не менее важные сферы регулированию федеральными законами, представляется, по меньшей мере, спорной. Как уже было отмечено, Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются отдельными федеральными конституционными законами, в то же время статус столицы РФ в соответствии с ч. 2 ст. 70 Конституции РФ — федеральным законом (до настоящего времени действует принятый еще до принятия Конституции РФ, Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»). На наш взгляд, не будет преувеличением отметить, что по значению столица страны и государства имеет не меньший символический смысл, чем флаг, герб и гимн.

На уровне федерального конституционного закона урегулирован статус Уполномоченного по правам человека в РФ — фигуры, появление которой в российской Конституции стало, скорее, данью моде, реверансом в сторону западных институтов омбудсмена. Анализ правового статуса российского омбудсмена, а также весь краткий исторический путь данного института в России позволяют сделать вывод о том, что это, скорее, декоративная фигура (даже по сравнению с

западными омбудсменами), становящаяся заложником определенных, в том числе и собственных, политических интересов. Статус реальных надзорных органов, призванных по своей природе стоять на страже прав человека непосредственно (прокуратура) и опосредованно (Счетная палата), определен на уровне федеральных законов. Более того, прокуратура оказалась вообще включенной в раздел Конституции РФ о судебной власти, не являясь ее элементом ни структурно, ни по своей компетенции.

Федеральным конституционным законом определен статус Правительства РФ, однако, на наш взгляд, такого же регулирования требует и другой орган, пусть и не входящий де-юре в систему органов государственной власти, а именно Центральный банк Российской Федерации. Ведь в соответствии со ст. 75 Конституции РФ на Центральный банк РФ возложены две принципиальные функции государства: денежная эмиссия, а также защита и обеспечение устойчивости рубля. Между тем статус Центрального банка РФ определяется «обычным» федеральным законом.

Поэтому, говоря о федеральных конституционных законах, можно отметить, что их современный статус представляет собой, скорее, индивидуальные предпочтения составителей Конституции РФ, нежели реальный перечень наиболее важных общественных отношений.

Другой особенностью федеральных конституционных законов является их особый порядок принятия. Согласно ч. 2 ст. 108 Конституции РФ федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В то же время в отношении федеральных законов действует несколько отличный порядок принятия. В соответствии с ч. 2 ст. 105 Конституции РФ федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией РФ. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. В свою очередь, в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа

членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Таким образом, мы видим, что по общему правилу для принятия федеральных законов требуется простое большинство голосов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, в то время как для принятия федеральных конституционных — квалифицированное большинство.

Наконец, изменения в федеральные конституционные законы могут вноситься только федеральными конституционными законами. Например, изначально Федеральный конституционный закон «О Государственном гимне Российской Федерации» ограничивался только определением музыкальной редакции гимна без его текста. Мы помним, что при принятии данного федерального закона за основу Государственного гимна была взята (по сути, возвращена) музыка советского гимна А. В. Александрова. И только спустя несколько месяцев, 22 марта 2001 г., Президентом РФ был подписан Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ «О внесении изменений и дополнения в Федеральный конституционный закон «О Государственном гимне Российской Федерации». В рамках данного дополняющего закона наша страна обрела собственно текст гимна, представляющего собой стихотворение С. В. Михалкова.

Федеральные законы могут приниматься по вопросам как обозначенным Конституцией РФ, так и по всем иным, требующим правового регулирования на законодательном уровне. Конституция РФ в ст. 76, исходя из федеративного устройства нашей страны, определяет следующие сферы федеральных законов:

по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. Предметы ведения РФ определены ст. 71 Конституции РФ. Так, к исключительному ведению РФ относятся, в частности, оборона и безопасность. Соответственно, для правового регулирования в рамках данных предметов ведения приняты специальные федеральные законы, в числе которых можно выделить федеральные законы от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»;

по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Предме-

ты совместного ведения РФ и ее субъектов определены в ст. 72 Конституции РФ. Например, в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий. Соответственно, приняты такие федеральные законы, как:

от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;

от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Частью 3 ст. 15 Конституции РФ установлено, что законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В настоящее время порядок опубликования законодательных актов, а также актов палат Федерального Собрания РФ определяется Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», который содержит следующие принципиальные положения:

на территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы;

федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом РФ. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия. Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации;

официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в Парламентской газете, Российской газете или Собрании законодательства Россий-

ской Федерации. Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ, акты палат Федерального Собрания — председателем соответствующей палаты или его заместителем;

Парламентская газета является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в Парламентской газете. Обязательному опубликованию в ней подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании;

федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Кроме того, законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания;

федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу;

Собрание законодательства Российской Федерации является официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов.

Собрание законодательства Российской Федерации состоит из пяти разделов, в которых публикуются:

в первом — федеральные конституционные законы, федеральные законы;

во втором — акты палат Федерального Собрания;

в третьем — указы и распоряжения Президента РФ;

в четвертом — постановления и распоряжения Правительства РФ;

в пятом — решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов.

Публикуемые в Собрании законодательства Российской Федерации акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты. При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер. Федеральный конституционный закон, федеральный закон, акт палаты Федерального Собрания, в который были внесены изменения или дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме.

Говоря о федеральных законах, необходимо выделить среди них особую группу, именуемую кодексами. Они представляют собой масштабные законодательные акты, регламентирующие определенный, значительный круг общественных отношений. Кодексы являются результатами кодификации — особого вида систематизации нормативных правовых актов, которая сопровождается переработкой установленного ими содержания правового регулирования путем объединения нормативных правовых актов в единый акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений. Соответственно сам кодекс — особый вид федерального закона, обеспечивающий полное системное регулирование определенной области общественных отношений. Применительно к отдельным отраслям права кодексы представляют собой сердцевину, основу каждой конкретной отрасли. В наибольшей степени это характерно для такой отрасли, как уголовное право, а также процессу-

альные отрасли. Применительно к административному праву в первую очередь необходимо выделить уже неоднократно называвшийся КоАП РФ. Однако оговоримся сразу, данный Кодекс не может претендовать на системное регулирование не только административно-правовых отношений, но даже связанных с административной ответственностью. По многим вопросам КоАП РФ пересекается с Налоговым кодексом РФ, Таможенным кодексом РФ.

На наш взгляд, не будет преувеличением сказать, что каждый из кодексов в системе российского права является источником административного права. Приведем лишь некоторые примеры:

1) **Налоговый кодекс РФ.** Помимо установления системы налогов и сборов в РФ, условий налогообложения, данный Кодекс определяет права и обязанности налоговых органов и налогоплательщиков, меры принуждения, являющиеся, по сути, административными, виды налоговых правонарушений и ответственности за их совершение. Учитывая то обстоятельство, что отдельные группы субъектов административно-правовых отношений несут ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах по Налоговому кодексу РФ, а другие субъекты за аналогичные правонарушения — по КоАП РФ, обоснованность включения Налогового кодекса РФ в состав источников административного права становится еще более очевидной. Рассмотрим простой пример. В соответствии со ст. 118 Налогового кодекса РФ нарушение налогоплательщиком установленного данным Кодексом срока представления в налоговый орган информации об открытии или закрытии им счета в каком-либо банке влечет взимание штрафа в размере 5 тыс. руб. На основании названной статьи к ответственности привлекаются, в частности, юридические лица, являющиеся налогоплательщиками. В свою очередь, за нарушение установленного срока представления в налоговый орган информации об открытии или о закрытии счета в банке или иной кредитной организации должностное лицо организации-налогоплательщика (например, генеральный директор) будет нести ответственность по статье 15.4 КоАП РФ («Нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации»). Указанная статья предусматривает предупреждение или административный штраф в размере от 1 тыс. до 2 тыс. руб. Наконец, для применения ст. 15.4 КоАП РФ компетентный орган, рассматривающий дело об

административном правонарушении, должен обратиться к Налоговому кодексу РФ, устанавливающему срок для сообщения информации об открытии или закрытии счета. В соответствии со ст. 23 Налогового кодекса РФ налогоплательщики-организации и индивидуальные предприниматели обязаны письменно сообщать в налоговый орган соответственно по месту нахождения организации, месту жительства индивидуального предпринимателя об открытии или закрытии счетов в течение семи дней со дня открытия (закрытия) таких счетов;

2) **Трудовой кодекс РФ.** Он регламентирует трудовые отношения, взаимные права и обязанности работников и работодателей, специфику труда отдельных категорий работников. В свою очередь, многие нормы Трудового кодекса РФ, в частности об обеспечении права работников на охрану труда, о порядке расследования несчастных случаев на производстве, об обязанности работодателей, носят ярко выраженный административно-правовой характер. Так, в соответствии со ст. 265 Трудового кодекса РФ запрещается применение труда лиц в возрасте до 18 лет на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных кабарэ и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и токсическими препаратами). Кроме того, запрещаются переноска и передвижение работниками в возрасте до 18 лет тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы.

Особое место в структуре Трудового кодекса РФ занимают нормы, посвященные государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (гл. 57). По сути, имеет место включение крупных блоков административно-правовых норм в структуру основного акта трудового законодательства. В свою очередь, применение конкретных административно-правовых норм невозможно без обращения к соответствующим положениям Трудового кодекса РФ. Так, частью 1 ст. 20.26 КоАП РФ устанавливается административная ответственность за самовольное прекращение работы либо оставление места работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора лицом, обеспечивающим безопасность соответствующего вида деятельности для населения,

если такие действия (бездействие) запрещены федеральным законом. Для того чтобы выяснить, какие действия (бездействие) запрещены федеральным законом применительно к данной статье КоАП РФ, мы должны обратиться к положениям Трудового кодекса РФ о порядке разрешения коллективных и индивидуальных трудовых споров, в частности к ст. 413, определяющей понятие «незаконные забастовки». Названной статьей Трудового кодекса РФ определяется, что в соответствии со ст. 55 Конституции РФ являются незаконными и не допускаются забастовки:

в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других военных, военизированных и иных формирований и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи; в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороны страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Забастовка при наличии коллективного трудового спора является незаконной, если она была объявлена без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных Трудовым кодексом РФ.

Иногда среди законов выделяют особую группу — законы РФ. Это законы, принятые Верховным Советом РФ и подписанные Президентом РФ до принятия Конституции РФ 1993 г. В современном российском административном праве данные законы играют важную роль. В их числе Законы РФ: от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», от 27 апреля 1993 г. № 4866-1

«Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и ряд других. Данные законы охватывают правовым регулированием многие принципиально важные общественные отношения, что объясняет их важность и ценность как источников административного права. Учитывая то, что эти законы принимались более 10 лет назад, в совершенно иных социально-экономических условиях, подвергались многочисленным изменениям и поправкам, можно предположить, что в обозримом будущем им на смену придут федеральные законы. Пока же законы РФ выполняют свою функцию и в полной мере могут быть отнесены к источникам административного права. Необходимо оговориться, что отграничение законов РФ от федеральных носит в большей степени формальный характер, основанный на времени принятия закона (ранее Конституции 1993 г.). По статусу, кругу регулируемых общественных отношений, юридической силе, значимости для человека, общества и государства законы РФ представляются абсолютно равноправными с федеральными. Поэтому, на наш взгляд, отграничение законов Российской Федерации и федеральных законов имеет в большей степени прикладной характер, позволяющий сделать акцент на времени принятия закона.

Пожалуй, мы не погрешим против истины, если укажем, что подавляющее большинство федеральных законов можно рассматривать в качестве источников административного права. При этом не имеет принципиального значения, регулированию какой конкретной сферы общественных отношений посвящен данный федеральный закон. Во многих законах содержатся административные запреты, в других — определяется статус органов исполнительной власти в сфере правового регулирования, в третьих — приводятся отсылочные нормы к законодательству об административной ответственности. Наконец, возможны различные сочетания названных вариантов, а также другие положения законов, позволяющие рассматривать их в качестве источников административного права. Вместе с тем существует огромное множество федеральных законов, имеющих ярко выраженную административно-правовую направленность.

Помимо уже названных выше федеральных законов особо выделим следующие федеральные законы:

от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи»;

от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;

от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»;

от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»;

от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;

от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»;

от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»;

от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»;

от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»;

от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;

от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;

от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;

от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;

от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»;

- от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»;
- от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;
- от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»;
- от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;
- от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;
- от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»;
- от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»;
- от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;
- от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;
- от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»;
- от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Акты Президента Российской Федерации

В соответствии с ч. 1 ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ.

В соответствии с императивным требованием части 3 ст. 90 Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Данное положение находит закрепление в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»: данным постановлением Верховный Суд РФ обращает внимание нижестоящих судов на то, что нормативные указы Президента РФ как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции РФ и федеральным законам.

Учитывая исключительный статус Президента РФ в системе органов государственной власти (хотя де-юре он находится вне этой системы, точнее, находится над системой), можно сделать вывод о значении актов Президента РФ для всех отраслей российской правовой системы. В отношении административного права это значение является наибольшим, поскольку Президент РФ, будучи главой государства и фактически главой исполнительной власти, может определять основные направления развития административного права — юридической базы исполнительной власти. В этой связи представляется обоснованным выделить имеющие прямую административно-правовую направленность Указы Президента РФ:

от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»;

от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»;

от 22 июня 2004 г. № 792 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»;

от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»;

от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

Указы Президента РФ могут приниматься по широкому кругу вопросов, требующих нормативно-правового регулирования. Это могут быть вопросы, обозначенные Конституцией РФ. Так, согласно ее ст. 89 Президент РФ решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища. В развитие данной конституционной нормы принят Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища». Данным Указом предусмотрено, что политическое убежище предоставляется РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов РФ на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией РФ и утвержденным Указом Президента РФ Положением о порядке предоставления политического убежища. Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Некоторыми федеральными законами, выступающими в качестве источников административного права, прямо предусмотрено принятие Президентом РФ указов по конкретным вопросам правового регулирования. Так, статьей 13 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» для обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований транспортными средствами в период мобилизации и в военное время в РФ устанавливается военно-транспортная обязанность. Она распространяется на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации, в том числе на порты, пристани, аэропорты, нефтебазы, перевалочные базы горючего, автозаправочные станции, ремонтные организации и иные организации,

обеспечивающие работу транспортных средств, а также на граждан — их владельцев.

Согласно п. 4 ст. 13 названного Федерального закона порядок исполнения военно-транспортной обязанности регламентируется соответствующим положением. В настоящее время Положение о военно-транспортной обязанности, утвержденное Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175¹, определяет общие положения о военно-транспортной обязанности, порядок исполнения военно-транспортной обязанности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями, а также порядок исполнения военно-транспортной обязанности гражданами, решает вопросы финансирования и стимулирования исполнения военно-транспортной обязанности, а также вопросы контроля и отчетности.

Значительный объем правового регулирования возлагается на Президента РФ Федеральным законом «Об обороне». Так, в частности, в соответствии со ст. 4 названного Закона Президент РФ:

утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;

утверждает структуру, состав Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, штатную численность военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также штатную численность гражданского персонала органов;

утверждает общевоинские уставы, положения о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

утверждает положения о Министерстве обороны Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти (органах), уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями и органами, определяет вопросы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области обороны;

¹ Российская газета. — 1998. — № 190.

издает указы о призыве граждан РФ на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых граждан РФ и их распределения между Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об увольнении с военной службы граждан РФ, проходящих военную службу по призыву.

Особую группу среди указов Президента РФ составляют указы, утверждающие положения об отдельных федеральных органах исполнительной власти. Статьей 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о названных органах и назначает их руководителей и заместителей руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Можно выделить указы Президента РФ:

от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации», которым утверждены:

Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации;

структура органов федеральной службы безопасности.

В соответствии с утвержденным Положением Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России) является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности РФ, защиты и охраны Государственной границы РФ, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность РФ и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов Федеральной службы безопасности, определенные законодательством РФ, а также координирующим контрразведыва-

тельную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

В числе основных задач ФСБ России Указом Президента РФ определены, в частности, следующие:

информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениях — федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности Российской Федерации;

организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью;

от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации», которым утверждено Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений РФ.

Руководит деятельностью МИД России Президент РФ.

В числе основных задач МИД России определены, в частности, следующие:

разработка общей стратегии внешней политики РФ и представление соответствующих предложений Президенту РФ;

реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ;

обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;

защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации», которым утверждены:

Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации;

структура федеральных органов государственной охраны.

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и другим государственным органам.

Руководит деятельностью ФСО России Президент РФ.

Правительство РФ координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия ФСО России с федеральными органами исполнительной власти.

В числе основных задач ФСО России определены, в частности, следующие:

обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;

защита охраняемых объектов;

участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;

от 16 августа 2004 г. № 1084 «Вопросы Федерального агентства специального строительства», которым утверждены:

Положение о Федеральном агентстве специального строительства;

структура и состав Федерального агентства специального строительства;

Положение об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральном агентстве специального строительства.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства и связи силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства.

Руководит деятельностью Спецстроя России Президент РФ.

Спецстрой России подведомствен Минобороны России, которое координирует и контролирует его деятельность.

В числе основных задач Спецстроя России, в частности, определены:

строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок, а также обустройство войск, жилищное строительство и строительство объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, в порядке, установленном законодательством РФ;

строительство и реконструкция предприятий и организаций ядерного комплекса, предприятий по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения, а также других критически важных для государства объектов;

техническое прикрытие и восстановление автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования на территории РФ;

прикрытие, повышение живучести, эксплуатация и восстановление единой сети электросвязи РФ для обеспечения обороны и безопасности государства;

участие в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий.

В ряде случаев указы Президента РФ восполняют пробелы правового регулирования. Принимая такие указы, Президент РФ выполняет возложенную на него Конституцией РФ (ч. 2 ст. 80) обязанность гаранта прав и свобод человека и гражданина. В качестве примера выделим Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»¹. В целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан РФ впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина РФ на ее территории, Президент РФ постановил ввести в действие паспорт гражданина РФ, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на ее территории. Одновременно Правительству РФ было поручено утвердить образец бланка и описание паспорта гражданина РФ, а также положение о его паспорте.

Во исполнение данного Указа Правительством РФ было принято постановление от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

В отношении актов Президента РФ в полной мере действует конституционная норма ч. 3 ст. 15 о том, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В настоящее время порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ определен Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым:

указы и распоряжения Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера;

указы и распоряжения Президента РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законода-

¹ Российская газета. — 1997. — № 53.

тельства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания;

официальным опубликованием актов Президента РФ считается публикация их текстов в «Российской газете» или в Собрании законодательства Российской Федерации. Кроме того, официальными являются также тексты актов Президента РФ, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система»;

акты Президента РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи;

акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. Кроме того, в актах Президента РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу. Например, Указом Президента РФ «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» определено, что данный Указ вступает в силу со дня его официального опубликования.

Правильность и своевременность опубликования актов Президента РФ контролирует Государственно-правовое управление Президента РФ. Правовой статус названного управления в настоящее время определен Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации». В соответствии с данным Указом Государственно-правовое управление Президента РФ является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ.

Основными задачами Государственно-правового управления являются:

обеспечение деятельности Президента РФ по правовым вопросам; правовое обеспечение деятельности Администрации Президента РФ;

информационно-справочное обеспечение деятельности подразделений Администрации Президента РФ, а также оказание консультативной помощи Аппарату Правительства РФ, федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации по правовым вопросам;

обеспечение деятельности Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия и Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, а также Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека.

В числе основных функций Государственно-правового управления можно выделить следующие:

подготовка законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы;

подготовка проектов заключений Президента РФ на законопроекты, принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении;

подготовка предложений о подписании (отклонении) Президентом РФ федеральных законов в случае их соответствия (несоответствия) Конституции РФ и федеральным законам;

подготовка проектов указов, распоряжений и поручений Президента РФ, а также проектов распоряжений Администрации Президента РФ;

подготовка заключений на проекты межгосударственных и межправительственных договоров Российской Федерации об их соответствии Конституции РФ и федеральным законам;

подготовка проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ;

взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами при подготовке проектов нормативных правовых актов;

контроль за правильностью и своевременностью опубликования федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ;

официальное разъяснение отдельных положений указов и распоряжений Президента РФ, осуществляемое по его поручению;

участие в правовом обеспечении международных отношений Российской Федерации;

подготовка аналитических материалов по вопросам, касающимся правоприменительной практики и состояния федерального законодательства, а также предложений по совершенствованию федерального законодательства на основе изучения зарубежной и международной правовой практики;

систематизация и ведение контрольных экземпляров федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ;

подготовка по запросам федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления официальных справок о признании утратившими силу указанных актов либо их отдельных положений.

Акты Правительства Российской Федерации

Основные требования к актам Правительства РФ определены Конституцией РФ. Частью 1 ст. 115 установлено, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение, ч. 2 — что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны для исполнения в РФ, ч. 3 — что в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

Данные принципиальные положения Конституции РФ находят конкретизацию в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», ст. 23 которого определяется, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается им в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституцион-

ными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются его Председателем.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера. Например, точкой отсчета кризиса августа 1998 г., потрясшего социально-экономические основы российского общества и вошедшего в историю под названием «дефолт», стали совместные заявления Правительства РФ и Центрального банка РФ от 17 августа 1998 г., в частности совместное заявление «О политике валютного курса». В данных заявлениях, по сути, содержалось признание краха проводимой в стране экономической политики.

Конституция РФ и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» определяют важный признак нормативных правовых актов, исходящих от Правительства РФ, — подзаконный их характер. Постановления Правительства РФ, носящие нормативный характер, принимаются в целях реализации либо дополнительной конкретизации законодательных положений, создания действенного механизма претворения в жизнь норм конституционных и федеральных законов. Рассмотрим несколько примеров.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обороне» Правительство РФ утверждает:

положения об учебных военных центрах, факультетах военного обучения (военных кафедрах) при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, проведении военных сборов, а также перечень военно-учетных специальностей.

В целях конкретизации данных законодательных положений приняты, в частности, следующие постановления Правительства РФ:

от 31 декабря 1999 года № 1441 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе»;

от 6 марта 2008 г. № 152 «Об обучении граждан Российской Федерации по программе военной подготовки в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»¹.

В качестве важных источников административного права необходимо выделить постановление Совета Министров — Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения», а также ряд постановлений Правительства РФ:

от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию». Необходимо отметить, что данные Правила приняты в соответствии с Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», ст. 3 которого определено, что правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в ее пределах, а также перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, утверждаются Правительством РФ;

от 31 июля 1998 г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных

¹ Российская газета. — 2008. — № 56.

в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации», которым утверждено Положение о проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения МВД России. Отметим, что в соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» находящиеся в эксплуатации на территории РФ и зарегистрированные в установленном порядке транспортные средства подлежат обязательному государственному техническому осмотру. Согласно п. 2 ст. 17 названного Закона порядок проведения обязательного государственного технического осмотра устанавливается Правительством РФ;

от 15 декабря 1999 г. № 1396 «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», которым утверждены соответствующие Правила. Обратим внимание, что, согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», порядок сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений устанавливается Правительством РФ.

В качестве примера принятия Правительством РФ нормативного правового акта во исполнение Указа Президента РФ, в частности Указа от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», вновь приведем постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти

Одну из наиболее многочисленных групп источников административного права как отрасли российского права составляют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Особенностью данных актов является их подзаконный характер: они принимаются либо в случаях, прямо оговоренных федеральными законами, либо в рамках, данными законами очерченных. К числу таких рамок можно отнести и то, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут приниматься в

развитие и конкретизацию нормативных указов Президента РФ, а также постановлений Правительства РФ.

Полномочие конкретного федерального органа исполнительной власти на издание нормативных правовых актов определяется Положением о данном органе, утверждаемом Президентом РФ либо Правительством РФ. При этом, как мы увидим в дальнейшем, далеко не каждый федеральный орган исполнительной власти наделен правом издания соответствующих нормативных правовых актов.

В настоящее время издание нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регламентировано постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹.

Отметим наиболее принципиальные положения данного документа.

Прежде всего необходимо обратить внимание на то, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Проиллюстрируем это рядом примеров.

Приказом МЧС России от 2 июля 2010 г. № 314 утвержден Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного служащего Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений². Данный нормативный правовой акт принят в соответствии с требованием, установленным Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³.

Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государствен-

¹ СЗ РФ. — 1997. — № 33. — Ст. 3895.

² Российская газета. — 2010. — № 180.

³ Там же. — 2008. — № 266.

ными служащими сведений о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера»¹ установлено, что данные сведения представляются в кадровую службу федерального государственного органа в порядке, устанавливаемом руководителем данного органа. Соответственно, в настоящее время руководителями федеральных органов исполнительной власти приняты нормативные правовые акты, конкретизирующие порядок представления названных сведений. В их числе приказ Федеральной службы охраны РФ от 23 апреля 2010 г. № 181 «Об утверждении Порядка представления в федеральных органах государственной охраны сведений о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера»², приказ Министерства финансов РФ от 5 июля 2010 г. № 67н «Об утверждении порядка представления сведений о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера в Министерстве финансов Российской Федерации»³ и ряд других аналогичных актов.

Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2007 г. № 397 «О лицензировании перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов.....» (п.3) установлено, что допуск перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов осуществляется Федеральным агентством воздушного транспорта в порядке, утвержденном Министерством транспорта РФ с учетом положений международных договоров РФ⁴. В настоящее время данный порядок утвержден приказом Минтранса России от 17 июня 2008 г. № 92 «Об утверждении порядка допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов»⁵.

Нормативные правовые акты ФОИВ издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Особо оговорено, что издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. (Несмотря на столь категоричный запрет, на практике зачастую письма и телеграммы де-факто

¹ Российская газета. — 2009. — № 89.

² Там же. — 2010. — № 130.

³ Там же. — № 176.

⁴ СЗ РФ. — 2007. — № 27. — Ст. 3284.

⁵ БНА ФОИВ. — 2008. — № 30.

приобретают силу нормативного правового акта. Так, в рамках писем тот или иной федеральный орган исполнительной власти сообщает свое мнение по тому или иному вопросу правового регулирования. Характерный пример — многочисленные письма Минфина России и ФНС России по различным аспектам налогообложения. Таким образом письма восполняют пробелы правового регулирования, допущенные нормативным правовым актом. И хотя, повторимся, что такая ситуация представляется неверной, тем не менее, роль писем и телеграмм федеральных органов исполнительной власти в практической жизни нашего общества весьма значительна. — (*Прим. авт.*). Также установлен запрет на издание нормативных правовых актов структурными подразделениями (например, департаментами) и территориальными органами (например, управлениями по субъектам РФ) федеральных органов исполнительной власти.

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. Так, например, совместным приказом Минтранса России, ФСБ России и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 был утвержден Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств¹.

Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством РФ, а также если проект нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государ-

¹ Российская газета. — 2010. — № 78.

ственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает:

правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;

антикоррупционную экспертизу этого акта;

принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;

присвоение регистрационного номера;

занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Министерство юстиции РФ. Представление на государственную регистрацию нормативного правового акта, изданного совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, возлагается на орган, который указан первым в числе подписавших (утвердивших) акт.

К нормативному правовому акту прилагается справка, содержащая: основания издания нормативного правового акта;

сведения о всех действующих нормативных правовых актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом;

сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами, если такое согласование требуется в соответствии с Правилами;

сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Представленный на государственную регистрацию нормативный правовой акт должен быть подписан (утвержден) руководителем федерального органа исполнительной власти, а прилагаемая к нормативному правовому акту справка должна быть подписана руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти, издавшего указанный акт.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции РФ в срок до 15 рабочих дней с даты получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Минюстом России, но не более чем на 10 рабочих дней, а в исключительных случаях — до 30 рабочих дней.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении правовой экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации.

Нормативные правовые акты, в государственной регистрации которых отказано, возвращаются Минюстом России издавшему их органу с указанием причин отказа. В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого было отказано, и направляет его копию в Минюст России.

Нормативный правовой акт может быть возвращен Минюстом России федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию, а также если нарушены установленный порядок представления акта на государственную регистрацию или Правила.

В случае возвращения нормативного правового акта без государственной регистрации при нарушении установленного порядка представления на государственную регистрацию или Правил нарушения должны быть устранены, а акт — повторно представлен на государственную регистрацию в течение месяца либо в Минюст России должна быть направлена копия документа об отмене нормативного правового акта.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Минюстом России в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Минюстом России в «Российскую газету», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

Акт, признанный Минюстом России не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт.

Изменения и дополнения, вносимые в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию, подлежат регистрации в порядке, установленном Правилами.

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. Данное конституционное положение находит конкретизацию как в федеральных законах, так и в актах, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ. Так, статьей 1.1 КоАП РФ предусмотрено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Данное положение развеивает определенный стереотип, связанный с административным правом, а именно то, что все возможные административные правонарушения определены

в КоАП РФ. На самом деле это неверно, и анализ законодательства, как федерального, так и субъектов РФ, тому подтверждение.

Например, предметы ведения РФ в области законодательства об административных правонарушениях определены ст. 1.3 КоАП РФ, где говорится, что к ведению РФ в данной области относится, в частности, установление:

общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;

перечня видов административных наказаний и правил их применения;

административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Субъекты РФ вправе принимать законодательные акты по вопросам административной ответственности за деяния, которые не нашли закрепления в КоАП РФ. Так, статьей 11.18 КоАП РФ установлена административная ответственность за безбилетный проезд в пригородных поездах, в поездах местного и дальнего сообщения, на судах морского транспорта и судах внутреннего водного транспорта, безбилетный полет на судне воздушного транспорта и безбилетный проезд в автобусе междугородного сообщения. В свою очередь, административная ответственность за безбилетный проезд в городском общественном транспорте определяется законами субъектов РФ.

Законы субъектов РФ об административной ответственности могут как регламентировать порядок привлечения к административной ответственности за определенные деяния, так и включать в себя нормы ответственности за группы разнородных административных правонарушений. В первом случае, можно сказать, что каждому деянию или группе однородных деяний, посягающих на определенную категорию общественных отношений, посвящен отдельный закон

субъекта РФ. Во втором случае такой закон представляет собой мини-кодексы, включающие перечни разнородных административных правонарушений. Проиллюстрируем это следующими примерами.

Так, на территории Санкт-Петербурга действует большая группа специальных законов данного субъекта РФ об административной ответственности, в числе которых законы Санкт-Петербурга:

от 26 июля 2002 г. № 367-38 «Об административной ответственности за нарушение правил пользования наземным пассажирским транспортом общего пользования в Санкт-Петербурге и правил пользования Петербургским метрополитеном»;

от 29 мая 2003 г. № 239-29 «Об административных правонарушениях в сфере благоустройства в Санкт-Петербурге»;

от 12 января 2004 г. № 793-2 «Об административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время на территории Санкт-Петербурга»;

от 28 июля 2004 г. № 412-62 «Об административной ответственности за продажу товаров в неустановленных местах»;

от 18 июля 2005 г. № 427-54 «Об административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за попустительство нахождению несовершеннолетних в общественных местах в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих)»;

от 28 сентября 2009 г. № 389-81 «Об административных правонарушениях в жилищной сфере в Санкт-Петербурге»¹.

В частности, Закон Санкт-Петербурга «Об административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за попустительство нахождению несовершеннолетних в общественных местах в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих)» устанавливает административную ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за попустительство нахождению несовершеннолетних в возрасте до 16 лет в общественных местах (игорных заведениях, ресторанах, клубах, кафе, помещениях, оборудованных для предоставления услуг доступа к сети Интернет», услуг в сфере компьютерных игр и развлечений, и иных помещениях, используемых в сфере развлечения) на террито-

¹ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2009. — № 191.

рии Санкт-Петербурга в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) — наложение административного штрафа за каждого несовершеннолетнего на юридическое лицо в размере от 10 тыс. до 20 тыс. руб.; на должностных лиц — от 5 тыс. до 10 тыс. руб.

Повторное в течение года с момента совершения правонарушения допущение несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет в помещение юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность в сфере развлечений (досуга), в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), влечет наложение административного штрафа за каждого несовершеннолетнего на юридическое лицо в размере 20 тыс. руб.; на должностных лиц — 10 тыс. руб.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных данным Законом Санкт-Петербурга, рассматриваются районными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Особое место среди петербургских законов об административной ответственности занимает Закон Санкт-Петербурга от 22 апреля 2004 г. № 211-35 «Об административных комиссиях Санкт-Петербурга»¹. Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

мировыми судьями;

комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Названный Закон определяет правовые основы создания и деятельности административных комиссий Санкт-Петербурга. Так, в частности, предусмотрено, что они являются коллегиальными органами при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, проводящих государственную политику Санкт-Петербурга и осуществляющих государственное управление на территориях его районов.

¹ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2004. — № 7—8.

Административные комиссии создаются и ликвидируются Правительством Санкт-Петербурга.

Иная модель построения законодательства об административных правонарушениях и административной ответственности реализована в Ленинградской области. Здесь действует Закон Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-оз «Об административных правонарушениях»¹, который основывается на Конституции РФ и КоАП РФ и является составной частью законодательства об административных правонарушениях. Статьей 1.3 Закона, определяющей предметы ведения Ленинградской области в сфере данного законодательства, установлены:

административная ответственность по вопросам, не урегулированным КоАП РФ, в том числе административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных областными законами и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления Ленинградской области;

порядок создания и полномочия административных комиссий, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим областным законом полномочия мировых судей и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим областным законом;

полномочия органов исполнительной власти Ленинградской области, государственных учреждений Ленинградской области и их должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим областным законом;

полномочия должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим областным законом.

За совершение административных правонарушений, предусмотренных Законом Ленинградской области «Об административных правонарушениях», возможны два из установленных КоАП РФ административных наказаний: предупреждение и административный штраф.

Анализ структуры названного Закона позволяет сделать вывод о том, что, по сути, он представляет собой мини-КоАП РФ, обусловленный масштабом субъекта РФ и спецификой обществен-

¹ Вестник Правительства Ленинградской области. — 2003. — № 15.

ных отношений, нуждающихся в защите. Помимо традиционного для КоАП РФ сочетания материальных (в частности, перечень деяний, признаваемых в качестве административных правонарушений) и процессуальных норм Закон Ленинградской области фактически дублирует структуру КоАП РФ, предусматривая такие группы административных правонарушений, как:

посягающие на общественный порядок, права граждан и здоровье населения (нарушение правил охраны жизни людей на водоемах; нарушение правил содержания домашних животных; курение в не отведенных для этого местах, нарушение тишины и покоя граждан в период с 23.00 до 7.00 часов и т.п.);

в сферах охраны собственности и предпринимательской деятельности (торговля в не отведенных для этого местах; нарушение ограничений времени розничной продажи алкогольной продукции и т.п.);

в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (нарушение правил благоустройства, содержания и обеспечения санитарного состояния территорий городских и сельских поселений; нарушение правил содержания мест погребения);

в сфере охраны окружающей среды и природопользования (несоблюдение экологических требований, установленных законодательством Ленинградской области; повреждение или самовольная выруб-ка зеленых насаждений в городских и сельских поселениях и т.п.);

на транспорте (безбилетный проезд пассажира в автобусе городского и пригородного сообщения, троллейбусе, маршрутном такси; провоз багажа без оплаты);

против порядка управления (нарушение порядка официального использования герба и флага Ленинградской области; неисполнение представления Контрольно-счетной палаты Ленинградской области; создание препятствий в осуществлении деятельности органов местного самоуправления; неповиновение законному распоряжению должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, установленном законом Ленинградской области, и т.п.);

в области финансов (нецелевое использование средств областного бюджета Ленинградской области и средств местных бюджетов).

В качестве еще одного примера можно привести Закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»¹.

В настоящее время в субъектах РФ наметилась тенденция на кодификацию регионального законодательства об административных правонарушениях, и, как следствие, на отказ от модели, которая была рассмотрена нами ранее на примере города Санкт-Петербурга. Так, в частности, с 1 января 2011 г. вступает в силу Закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», систематизирующий ранее разрозненные городские законы об административной ответственности. Одновременно с вступлением в силу этого Закона утратят силу многочисленные городские законы об административной ответственности, которые были рассмотрены нами выше.

Необходимо отметить, что законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях и административной ответственности представляет одну из значительных, но не исключительную часть источников административного права. Другую группу источников, которые принимаются органами государственной власти субъектов РФ, составляют законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие статус и порядок функционирования органов исполнительной власти субъектов РФ, порядок их взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, с органами законодательной и судебной власти, с органами местного самоуправления, а также друг с другом. Наконец, в качестве третьей группы можно выделить законы и иные нормативные правовые акты, имеющие административно-правовую направленность и регулирующие различные сферы общественных отношений на региональном и местном уровнях. Каждая из этих групп источников административного права базируется на Конституции РФ, федеральном законодательстве, а также на конституциях и уставах субъектов РФ.

Так, в качестве примера закона, регламентирующего статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, можно привести Закон Санкт-Петербурга от 6 июля 2009 г. № 335-66 «О Правительстве Санкт-Петербурга»². В числе региональных законов, рег-

¹ Ведомости Московской городской думы. — 2008. — № 12. — Ст. 251.

² Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2009. — № 18.

ламентирующих административно-правовыми методами отдельные виды общественных отношений на региональном уровне, можно выделить Закон Ленинградской области от 13 октября 2000 г. № 33-ОЗ «О пожарной безопасности Ленинградской области» и аналогичный Закон Санкт-Петербурга от 18 июля 2005 г. № 368-52 «О пожарной безопасности в Санкт-Петербурге»¹.

Как и на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ существуют определенные законодательные требования к актам, являющимся источниками норм административного права. Прежде всего это относится к основной группе данных источников — законам субъектов РФ. Общий статус законов субъектов Российской Федерации, наряду с Конституцией России определяется конституциями и уставами самих субъектов РФ. Кроме того, в ряде субъектов существуют специальные законы, например Закон Ленинградской области от 11 декабря 2007 г. № 174-ОЗ «О правовых актах Ленинградской области», Закон города Москвы от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы».

Международные договоры

Частью 4 ст. 15 Конституции РФ определено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Данное конституционное положение находит свою конкретизацию в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»², определяющем порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ. Представляется уместным обратить внимание на то, что приведенная выше конституционная формулировка базируется на приоритете международных договоров над российским правом и, по сути, над Конституцией РФ. В этой связи видится более взвешенной и рациональной модель, нашедшая свое закрепление в Конституции Республики Беларусь. Статьей 8 белорусской Конституции установлено, что Республика Беларусь при-

¹ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2005. — № 10.

² Российская газета. — 1995. — № 140.

знает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. Особо оговорено, что не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции Республики Беларусь. Таким образом, мы видим, что в данном случае сама белорусская Конституция выступает в качестве своеобразного высшего эталона, на основании которого допускается возможность заключения того или иного международного договора.

Под международным договором РФ понимается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. На практике возможны самые различные наименования международного договора, в частности договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами.

Статьей 71 Конституции РФ определено, что международные договоры находятся в исключительном ведении РФ. Эта конституционная норма получает конкретизацию в ст. 3 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»: в соответствии с Конституцией РФ заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров РФ находятся в ее ведении.

Международные договоры РФ заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), Правительства РФ (межправительственные договоры), федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

В качестве примера того, какое значение имеют международные договоры в качестве источников административного права, можно привести административные по своей природе положения Трудового кодекса РФ, регламентирующие статус государственных инспекторов труда. Данные положения явились результатом ратификации сначала Советским Союзом, а затем как его правопреемником и Российской Федерацией ряда конвенций Международной организации труда.

Глава 8

Субъекты административного права

Субъектами любой отрасли права признаются участники общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли. Характерной особенностью административного права является огромное разнообразие субъектов административно-правовых отношений. Еще одной особенностью административного права является то, что в подавляющем большинстве случаев обязательным субъектом таких отношений выступают те, которые обладают определенными властными полномочиями по отношению к иным субъектам административно-правовых отношений. К числу таких властных субъектов относятся органы исполнительной власти, должностные лица, государственные служащие. В качестве субъектов административного права выступают Президент РФ, Правительство РФ, органы законодательной и судебной власти, местного самоуправления.

Необходимым условием участия в административно-правовых отношениях является наличие административной правосубъектности. Традиционно ее рассматривают в качестве взаимосвязи двух элементов: **административной правоспособности** и **административной дееспособности**.

Административная правоспособность представляет собой установленную законом возможность субъекта иметь права в сфере, регулируемой административным правом, вступать в различного рода административные правоотношения, приобретать права и нести обязанности.

В свою очередь, **административная дееспособность** — возможность и способность субъекта своими самостоятельными осмысленными действиями приобретать права, создавать и исполнять обязанности, а также нести ответственность за свои действия (в ряде случаев — и за бездействие). Иными словами, административная дееспособность означает возможность практической реализации административной правоспособности.

Иногда, и на наш взгляд для этого есть основания, выделяют особый элемент административной дееспособности, именуемый административная деликтоспособность, — способность субъекта в соответствии с законом нести ответственность за свои правонарушения

действия (в ряде случаев — за бездействие), в том числе подвергать-ся административному наказанию.

В отличие от гражданского права, где правовое регулирование право- и дееспособности осуществляется на уровне ГК РФ, административное право не имеет такой подробной законодательной регламентации важнейших вопросов статуса участников регулируемых им общественных отношений. Поэтому представленные определения базируются на общих положениях теории права, а также на соответствующих положениях гражданского законодательства.

Важно отметить, что по общему правилу правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью. В свою очередь, дееспособность гражданина в полном объеме возникает с наступлением совершеннолетия, которое по российскому гражданскому и семейному законодательству наступает в восемнадцать лет. До этого возраста гражданин имеет ограниченный объем дееспособности, зависящий прежде всего от его возраста (до 6 лет; от 6 до 14 лет; от 14 до 18 лет). В ряде случаев ГК РФ допускает возникновение полной дееспособности до достижения 18 лет: перечень таких случаев включает в себя вступление в брак до достижения 18 лет, в случаях, когда это допускается по закону, а также объявление гражданина полностью дееспособным (эмансипация) при наличии условий, предусмотренных ст. 27 ГК РФ.

Необходимо отметить, что в ряде случаев гражданин может быть ограничен или даже лишен дееспособности. В частности, ст. 29 ГК РФ предусмотрено, что гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. В отношении такого гражданина устанавливается опека.

Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, в соответствии со ст. 30 ГК РФ может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над таким гражданином устанавливается попечительство.

Важно отметить, что ограничение или лишение гражданской дееспособности автоматически влечет соответствующее ограничение или ли-

шение административной дееспособности. Проиллюстрируем это следующим примером. Согласно ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не может быть организатором публичного мероприятия лицо, признанное судом недееспособным, либо лицо, признанное судом ограниченно дееспособным. Другим примером является ограничение по ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которой гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

В некоторых случаях для реализации предоставляемых нормами административного права возможностей гражданин должен достичь определенного возраста либо, наоборот, по достижении определенного возраста гражданин обязан совершить определенные действия. Так, в соответствии со ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. В свою очередь, предельный возраст пребывания на гражданской службе определен в 65 лет. В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828) такой паспорт обязаны иметь все граждане РФ, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на ее территории. По достижении гражданином (за исключением военнослужащих, проходящих службу по призыву) 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене, иными словами, гражданин обязан, в частности, представить фотографии установленного образца, посетить соответствующий территориальный орган Федеральной миграционной службы и т.д.

Другую многочисленную группу субъектов административно-правовых отношений составляют юридические лица. Говоря о данной категории субъектов, необходимо отметить, что административное право использует «наработки» гражданского права, подробно определяющего понятие и статус юридического лица.

В соответствии с п. 1 ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвеча-

ет по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Гражданское право предлагает и основную группировку юридических лиц, разделяя их на коммерческие и некоммерческие организации. В соответствии с п. 1 ст. 50 ГК РФ юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Перечень таких форм является закрытым и может быть изменен только внесением поправок в ГК РФ.

Что же касается юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, они могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. При этом ГК РФ не содержит исчерпывающего перечня возможных форм некоммерческих организаций, делегируя данную функцию специальным федеральным законам, о которых мы скажем далее.

Так же, как и в отношении граждан, говоря о правоспособности юридических лиц, административное право оперирует терминологией, разработанной гражданским правом. Содержание правоспособности юридического лица определено ст. 49 ГК РФ. Отметим основные положения:

юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. При этом в отношении коммерческих организаций (исключение составляют унитарные предприятия и иные виды организаций, предусмотренные законом) действует правило о том, что указанные орга-

низации могут иметь гражданские права и исполнять гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. К указанным иным видам организаций относятся, например, банки. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»¹ кредитной организации запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью. Однако, в дальнейшем столь категоричный запрет был несколько смягчен законодателем: в настоящее время указанные ограничения не распространяются на заключение договоров, являющихся производными финансовыми инструментами и предусматривающих либо обязанность одной стороны договора передать другой стороне товар, либо обязанность одной стороны на условиях, определенных при заключении договора, в случае предъявления требования другой стороной купить или продать товар, если обязательство по поставке будет прекращено без исполнения в натуре;

отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии);

правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент внесения записи о его исключении из Единого государственного реестра юридических лиц. Вместе с тем право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами;

юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Решение об ограничении прав может быть обжаловано юридическим лицом в суд.

В отношении юридических лиц законодатель не использует термин «дееспособность». Так, на наш взгляд, моменты возникновения право- и дееспособности юридического лица совпадают во времени и определяются моментом государственной регистрации юридического лица. Говоря о возможностях осуществлять виды деятельно-

¹ Ведомости СНД РСФСР. — 1990. — № 27. — Ст. 357.

сти, требующие лицензирования, можно отметить, что фактически существует разрыв во времени между получением дееспособности (момент государственной регистрации) и моментом возможности ее реализации (момент получения лицензии).

Помимо граждан и юридических лиц характерную категорию субъектов административного права составляют государственные органы и органы местного самоуправления, а также государственные и муниципальные служащие. Что касается государственных органов, необходимо, прежде всего, выделить органы исполнительной власти, однако органы законодательной и судебной власти также являются участниками административно-правовых отношений. Например, суды — ключевые участники правоотношений, возникающих при рассмотрении дел об административных правонарушениях, отнесенных к ведению судов КоАП РФ, а также правоотношений, связанных с обжалованием действий должностных лиц органов исполнительной власти. Говоря о правосубъектности органов исполнительной власти, мы можем отметить, что подобно юридическим лицам право- и дееспособность данной категории субъектов возникает в момент их создания на основании решения уполномоченного государственного органа, например Президента РФ. При создании любого органа исполнительной власти соответствующим положением о данном органе определяются его компетенция, структура, права и обязанности. Кроме того, статус органов исполнительной власти во многих случаях предопределяется федеральными законами, содержащими соответствующие нормы. В качестве примера приведем соответствующие положения Федерального закона «О государственной охране», определяющие основные задачи, обязанности и права федеральных органов государственной охраны. В числе основных задач определены:

- прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление мер по предотвращению этой угрозы;

- обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

- обеспечение в пределах своих полномочий организации и функционирования президентской связи;

- участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

защита охраняемых объектов;

выявление, предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах.

В числе обязанностей федеральных органов государственной охраны названным Законом выделены, в частности, следующие:

выявление, предупреждение и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;

организация и проведение охранных, режимных, технических и иных мероприятий по обеспечению безопасности объектов государственной охраны;

поддержание общественного порядка, необходимого для обеспечения безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания; устранение обстоятельств, препятствующих осуществлению государственной охраны;

обеспечение в необходимых случаях сопровождения или эскортирования автотранспортных средств, в которых следуют объекты государственной охраны.

Для реализации предусмотренных задач и выполнения возложенных обязанностей федеральные органы государственной охраны имеют, в частности, право:

привлекать силы и средства обеспечения безопасности, необходимые для участия в подготовке и проведении охранных мероприятий;

осуществлять оперативно-розыскную деятельность в соответствии с федеральным законодательством об оперативно-розыскной деятельности;

задерживать и доставлять в органы внутренних дел Российской Федерации лиц, совершивших или совершающих правонарушения в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны или направленные на воспрепятствование законным требованиям сотрудников федеральных органов государственной охраны, а также связанные с проникновением или попыткой проникновения на охраняемые объекты;

принимать при необходимости меры по временному ограничению или запрещению движения транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, по недопущению транспортных средств и

граждан на отдельные участки местности и объекты, а также по отбуксировке транспортных средств.

Определенные Федеральным законом «О государственной охране» полномочия федеральных органов государственной охраны конкретизированы Положением о Федеральной службе охраны, утвержденным Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013.

Поэтому в закрепленной за конкретным органом исполнительной власти компетенции (круге решаемых вопросов) выражается административная правоспособность данного органа, а в закрепленных за ним правах и обязанностях проявляется его административная дееспособность.

В качестве специфических субъектов административного права выступают Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. Как отмечает ряд авторов, в конкретных административных правоотношениях они непосредственно не участвуют, а их административно-правовой статус реализуется через полномочные органы исполнительной власти. Соглашаясь с данной позицией в целом, тем не менее позволим сделать оговорку, что в ряде правоотношений, урегулированных нормами административного права, участвуют непосредственно РФ, субъекты РФ, органы местного самоуправления. Например, в случае принесения присяги при поступлении на государственную, в том числе военную, службу возникает правоотношение между государственным служащим и непосредственно РФ; присяга приносится не конкретному министерству или федеральной службе, а именно Российской Федерации. Принятие присяги налагает на государственного служащего целый комплекс обязанностей, в подавляющем большинстве носящих административный характер. Соответственно при нарушении присяги возникает ответственность прежде всего перед РФ. Аналогичную ситуацию мы можем проследить при принесении присяги главами субъектов РФ и муниципальных образований при вступлении в должности и в ряде иных случаев.

Характеризуя субъекты административно-правовых отношений, мы также будем использовать понятие «административно-правовой статус», которое включает в себя совокупность прав, обязанностей, гарантий реализации прав и ответственности за нарушение обязанностей. Административно-правовой статус конкретного участника правоотношений представляет собой неотъемлемый элемент общего правового

статуса данного субъекта, сочетается со статусами, устанавливаемыми нормами иных отраслей права, например гражданского, семейного, трудового, во многих случаях выступая в качестве приоритетного.

Административно-правовой статус граждан

Как уже отмечалось, граждане образуют наиболее многочисленную группу субъектов административного права.

Необходимо отметить, что очень часто понятие «гражданин» используется в широком и узком значениях. В широком смысле в содержании понятия «гражданин» включают как собственно граждан РФ, так и иностранных граждан и лиц без гражданства. Такое расширительное толкование характерно для множества законодательных актов.

В узком смысле понятие «гражданин» охватывает только граждан РФ. Далее будем стараться использовать понятие «гражданин» именно в узком значении, давая отдельную характеристику такой группе субъектов административно-правовых отношений, как иностранные граждане и лица без гражданства.

Определение административно-правового статуса гражданина неотделимо от уяснения понятия «гражданство». В настоящее время основополагающие вопросы гражданства установлены ст. 6 Конституции РФ:

гражданство Российской Федерации приобретает и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения;

каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации;

гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Конституционные положения о гражданстве конкретизированы Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве), который содержит принципы гражданства РФ и правила, регулирующие отношения, связанные с ним, определяет основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства РФ.

Статья 3 Закона о гражданстве определяет гражданство как устойчивую правовую связь лица с РФ, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Статьей 4 данного Закона определены принципы гражданства РФ и правила, регулирующие вопросы гражданства:

гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения;

проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации;

гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его;

гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству;

Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации;

наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов Российской Федерации, РСФСР или СССР, международных договоров Российской Федерации, РСФСР или СССР, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства.

Особо отмечено, что указанные принципы и правила не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

В соответствии со ст. 5 Закона о гражданстве гражданами РФ являются:

а) лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу Закона о гражданстве (ст. 45 Закона о гражданстве предусматривает, что он вступает в силу с 1 июля 2002 г.);

б) лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с Законом о гражданстве.

Приобретение гражданства РФ регламентировано гл. II Закона о гражданстве, которое может быть приобретено:

а) по рождению;

б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;

г) по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве или международным договором Российской Федерации.

Административно-правовой статус гражданина складывается из четырех взаимосвязанных подсистем. Прежде всего, это **административно-правовой статус личности (человека)**, характеризуемый комплексом прав и гарантий, декларируемых Конституцией РФ, актами международного права, находящими конкретизацию в нормах административного права, и реализуемых посредством участия гражданина в административно-правовых отношениях. Это такие права, как право на жизнь, на равенство перед законом и судом, на достоинство, на свободу и личную неприкосновенность, и другие. Давая характеристику административно-правовому статусу личности, нельзя забывать и комплекса обязанностей, в числе которых, в частности, можно выделить заботу о сохранении исторического и культурного наследия, сбережение памятников истории и культуры; уплату законно установленных налогов и сборов; сохранение природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам.

Второй подсистемой является **административно-правовой статус собственно гражданина**. Именно здесь принципиальное значение имеет устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в наличии гражданства. Особенностью административно-правового статуса собственно гражданина является то, что данный статус включает в себя права и обязанности, которыми не обладают лица, имеющие гражданство (подданство) иного государства, а также лица без гражданства. Так, только граждане РФ имеют право на равный доступ к государственной службе, могут занимать определенные должности и осуществлять определенные виды деятельности, например, быть нотариусами, частными детективами, а также обладают конституционным правом на беспрепятственное возвращение на территорию РФ.

Наличие гражданства обуславливает и специфические обязанности, наиболее ярким примером которых является закрепленная ст. 59 Конституции РФ обязанность граждан РФ защищать Отечество.

Третий уровень административно-правового статуса — **социальный статус**. Статья 19 Конституции РФ закрепляет три фундамен-

тальных положения, которые должны учитываться при оценке содержания социального статуса гражданина. Так, в соответствии:

с ч. 1 ст. 19 все равны перед законом и судом;

с ч. 2 ст. 19 государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

с ч. 3 ст. 19 мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Социальный статус необходимо рассматривать не в примитивном смысле социальной иерархии. Выделение социального статуса объективно обусловлено тем, что место человека в социуме, выполняемые им социальные функции, его социальная роль во многом определяют содержание его прав и обязанностей. Так, приобретая статус индивидуального предпринимателя, гражданин приобретает комплекс прав, реализуемый в рамках как гражданско-правовых, так и административно-правовых отношений. В свою очередь, индивидуальный предприниматель несет и специфические административные обязанности, которые возлагаются на него именно в силу приобретения им данного социального статуса.

Рассмотрим в качестве примера содержание социального статуса государственных гражданских служащих. Отдельная гл. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет правовое положение (статус) гражданских служащих. В соответствии со ст. 13 названного Закона гражданским служащим является гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Гражданский служащий имеет, например, право:

на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой

должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;

на защиту сведений о гражданском служащем;

на должностной рост на конкурсной основе;

на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Наряду со значительным объемом прав граждан, избравший сферой деятельности государственную гражданскую службу, несет большое количество обязанностей и подчиняется множеству ограничений и запретов, связанных с ней. Например, таких, как обязанность: соблюдать служебный распорядок государственного органа; поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера. Говоря об ограничениях, можно отметить, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе, в частности, в случае:

отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

выхода из гражданства РФ или приобретения гражданства другого государства.

Наконец, в числе многочисленных запретов, связанных с государственной гражданской службой, можно выделить следующие:

осуществлять предпринимательскую деятельность;

получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

В качестве особой разновидности социального статуса можно рассматривать статус, приобретаемый не в результате осуществления гражданином определенной деятельности, выполнения некоей социальной роли, а в силу, как правило, чрезвычайных обстоятельств. Примерами могут быть статусы беженцев и вынужденных переселенцев, лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, а также инвалидов. Статус данных лиц характеризуется как специфическими правами и гарантиями их обеспечения, так и характерными обязанностями. Рассмотрим несколько примеров. Законом РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»¹ устанавливаются правовой статус вынужденных переселенцев, экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории РФ.

Вынужденным переселенцем признается гражданин РФ, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, веро-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 12. — Ст. 427.

исповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. Соответственно к числу вынужденных переселенцев относятся граждане Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории:

иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта РФ.

Кроме того, вынужденным переселенцем признается также иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающий на законных основаниях на территории РФ и вынужденно изменивший место жительства в пределах ее территории.

Также вынужденным переселенцем признается гражданин бывшего СССР, постоянно проживающий на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства РФ, при наличии обстоятельств, препятствующих данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории РФ.

Статьей 6 названного Закона определены права и обязанности вынужденного переселенца, который имеет право:

самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Вынужденный переселенец может в соответствии с установленным порядком проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади;

при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории Российской Федерации получить у федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере

миграции, или его территориального органа в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;

на получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания. При этом для малообеспеченных лиц (многодетных семей с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет, одиноких пенсионеров, одиноких инвалидов и некоторых других категорий) предусмотрено право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места временного расселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории РФ в порядке, определяемом Правительством РФ.

В свою очередь, вынужденный переселенец обязан:

соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;

соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;

при перемене места жительства перед выездом сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и в течение одного месяца встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;

проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Как видим, для административно-правового статуса вынужденного переселенца характерны как общие для всех граждан обязанности (соблюдать Конституцию РФ и законы), так и специфические, обусловленные самим статусом вынужденного переселенца.

Еще одной разновидностью социального статуса является статус, определяемый индивидуальными особенностями людей, например малолетний возраст, беременность, наличие детей и т.д. Так, в соответствии со ст. 14 Закона РФ «О милиции» запрещается приме-

нение специальных средств, имеющихся на вооружении милиции, в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью людей.

Наконец, четвертый уровень административно-правового статуса гражданина составляет так называемый **особый (мы предлагаем именовать его «факультативный») статус**, содержание которого определяется правами и обязанностями, приобретаемыми гражданином для удовлетворения индивидуальных потребностей. Примерами такого особого статуса могут быть статусы автовладельца, охотника, пилота-любителя, владельца маломерного судна и т.д.

К числу особенностей административно-правового статуса граждан необходимо отнести ряд административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ исключительно в отношении граждан. При этом отметим, что, говоря об этих видах наказаний, мы будем использовать понятие «гражданин» в широком смысле, так как данным наказанием могут быть подвергнуты и иностранный гражданин, и лицо без гражданства. Еще одним проявлением факультативного статуса может служить статус, обусловленный совершением гражданином определенных действий, носящих, как правило, временный характер. Примерами могут быть статусы пешехода, туриста, авиапассажира.

Статьей 3.8 КоАП РФ определяется один из видов административных наказаний, которые могут применяться только к физическим лицам, иными словами, к гражданам в широком значении. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особой части КоАП РФ. Лишение специального права назначается судьей. Срок лишения не может быть менее 1 месяца и более 3 лет.

Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке

медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.

Лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию (в данном случае статус охотника является не факультативным, а социальным. Это прежде всего касается представителей малочисленных народов Севера, традиционный уклад которых во многом основан на охоте и ее результатах).

Наиболее распространенный случай — лишение права управления транспортным средством за управление им в состоянии опьянения. В соответствии с ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, влечет лишение такого права на срок от полутора до двух лет, так же, как и в случае передачи управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ).

Вторым примером административных наказаний, применение которых возможно только в отношении физических лиц, является административный арест. В соответствии со ст. 3.9 КоАП РФ он заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества сроком до 15 суток, а за нарушение режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции — до 30 суток.

Административный арест назначается судьей, причем лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Например, неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей

по охране Государственной границы РФ в соответствии со ст. 18.7 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей или административный арест на срок до 15 суток.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Ключевым положением в понимании административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, объединяемых иногда в литературе и в повседневной жизни термином «иностранцы», является ч. 3 ст. 62 Конституции РФ: иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и исполняют обязанности наравне с ее гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

На данном принципиальном положении Конституции РФ базируется вся нормативно-правовая основа административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, состоящая из ряда федеральных законов, в числе которых первостепенное значение имеет Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (он определяет правовое положение иностранных граждан в РФ, а также регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов — с другой, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в РФ и осуществлением ими на ее территории трудовой, предпринимательской и иной деятельности), а также принятых во исполнение данных законов нормативных правовых актов Правительства РФ и органов ее исполнительной власти. Кроме того, нельзя забывать, что значительную роль в регулировании правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в целом и их административно-правового статуса в частности играют общепризнанные принципы международного права, международные договоры, участником которых является РФ, различного рода межправительственные соглашения. Говоря о международных договорах, мы можем выделить договоры

и соглашения, заключенные РФ как в рамках Содружества Независимых Государств, так и с другими иностранными государствами и международными организациями.

Для дальнейшего рассмотрения особенностей административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства необходимо определить, какие именно категории лиц охватываются данными понятиями. Для этого необходимо обратиться к ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Согласно данной статье под иностранным гражданином понимается физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В свою очередь, лицом без гражданства является физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Говоря о подданстве, российское законодательство имеет в виду ситуацию с лицами, проживающими на территориях государств с монархической формой правления. В литературе и законодательстве различие между гражданством и подданством традиционно проводят по следующему основанию: если гражданство представляет собой устойчивую правовую связь между человеком и государством, то подданство — это связь человека и монарха, при которой последний является олицетворением государства. По сути, и гражданство, и подданство представляют собой две формы одного явления, а именно устойчивой правовой связи человека и государства.

Что касается лиц без гражданства, то необходимо пояснить, что ситуация, когда физическое лицо становится лицом без гражданства, может возникнуть в силу множества причин. Например, лицо отказалось от своего гражданства, желая получить гражданство другого государства, но в получении нового гражданства ему было отказано. Либо произошел отказ от гражданства в пользу другого гражданства при вступлении в брак, а после расторжения брака новое гражданство утрачено. Лицами без гражданства могут стать и дети, рожденные в браке между лицами, состоящими в гражданстве разных государств, если в силу каких-либо причин родители не смогли надлежащим образом оформить гражданство детей. В любом случае

положение лица, не имеющего гражданства, а соответственно лишенного какой-либо помощи и поддержки со стороны государства, представляется печальным. Не случайно, на международном уровне в качестве одного из основополагающих определен принцип стремления государств к максимальному сокращению случаев, когда человек становится лицом без гражданства.

Применительно к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» правовой статус лица без гражданства практически тождествен правовому статусу собственно иностранного гражданина, за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил для иностранных граждан.

Как уже отмечалось, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются теми же правами, а также несут те же обязанности, что граждане РФ, кроме случаев, определенных федеральными законами или международными договорами. Тем самым общий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства и административно-правовой статус этих лиц приравнены к аналогичным статусам россиян. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в силу специальных положений законодательства имеет особенности по сравнению с административно-правовым статусом российских граждан. *Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, о которых будет сказано далее, влияют и на их другие возможные статусы на территории РФ, например гражданско-правовой, трудовой, социальной.*

1. Момент возникновения административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Граждане РФ приобретают административно-правовой статус на ее территории с момента рождения. Особый случай представляет собой приобретение административно-правового статуса гражданина РФ лицом, приобретающим российское гражданство не по рождению, а по иным основаниям, предусмотренным российским законодательством о гражданстве. Однако в последнем случае для приобретения статуса российского гражданина и, как следствие, административно-правового статуса одним из необходимых условий является легальность пребывания на территории РФ. Тем самым происходит трансформация административно-правового

статуса иностранного гражданина или лица без гражданства в административно-правовой статус российского гражданина.

Момент возникновения административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, по мнению ряда авторов, определяется моментом въезда на территорию РФ. По нашему мнению, момент такого возникновения может варьироваться от того, в каком порядке осуществляется въезд этих лиц на российскую территорию. Например, в случае, если в силу межгосударственных соглашений РФ для въезда на территорию РФ требуется получение визы, то административно-правовой статус иностранного гражданина и лица без гражданства возникает при обращении в компетентный орган РФ за получением соответствующей визы. Соответственно между этим органом и иностранным гражданином складываются, по сути, административные отношения, выражающиеся, в частности, в обязанности иностранного гражданина представить соответствующий объем информации, при необходимости пройти медицинский осмотр и собеседования с представителями компетентного органа РФ. В свою очередь, он вправе проверить представляемые документы и при определенных основаниях отказать в выдаче визы и, соответственно, в возможности въезда в Российскую Федерацию.

В том случае, если на основании межгосударственных соглашений въезд иностранного гражданина в РФ не требует предварительного получения визы, административно-правовой статус такого гражданина будет возникать при пересечении границы РФ. Наконец, в случае нелегального въезда на ее территорию (например, без необходимых разрешительных документов, по подложным документам и т.п.) административно-правовой статус иностранного лица и лица без гражданства также будет возникать с момента пересечения российской государственной границы.

Более того, в некоторых случаях поведение иностранного гражданина даже за пределами территории РФ может влиять на содержание его административно-правового статуса в РФ. Так, в частности, в силу ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин:

выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность.

Таким образом, даже если данные действия осуществляются иностранным гражданином или лицом без гражданства за пределами территории РФ, сам факт такой деятельности оказывает принципиальное влияние на административно-правовой статус названных лиц на российской территории.

2. Момент прекращения административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Административно-правовой статус российского гражданина прекращается с момента его смерти либо при выходе из российского гражданства. По мнению ряда авторов, административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства утрачивается в момент их выезда из РФ. Соглашаясь в целом с обоснованностью данной позиции, со своей стороны отметим, что во многих случаях выезд иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы РФ не влечет полного прекращения его административно-правового статуса на российской территории. Так, в частности, в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин в течение 5 лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы РФ либо депортации. Тем самым факт выезда иностранного гражданина за пределы РФ сам по себе не означает, что его административно-правовой статус каждый раз исчезает и в следующий его приезд в РФ начинается с «чистого листа».

3. Объем административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. По общему правилу этот объем тождествен статусу российских граждан, но с учетом ряда исключений.

Теперь рассмотрим подробнее, в содержании каких прав иностранные граждане и лица без гражданства ограничены российским законодательством.

Передвижение иностранных граждан в пределах Российской Федерации

В соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» последние имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах РФ на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с этим Законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов (их перечень утверждается Правительством РФ), для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение.

Временно проживающий в РФ иностранный гражданин, согласно п. 2 ст. 11 названного Закона, не вправе по собственному желанию изменять место проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место проживания вне пределов этого субъекта РФ. Однако данный запрет, по нашему мнению, может вызвать вопрос о его соответствии ч. 1 ст. 27 Конституции РФ, согласно которой каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Иностранцам — сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в РФ, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в РФ иностранным журналистам право на свободу передвижения в стране предоставляется на основе принципа взаимности, за исключением ограничений, связанных с посещением территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение.

Избирательное право

Вопреки сложившемуся в обществе стереотипу, иногда попадающему и в литературу, иностранные граждане и лица без гражданства в РФ отнюдь не лишены избирательного права. Действительно, согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона «О правовом положении иностранных

граждан в Российской Федерации», последние не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме РФ и референдумах ее субъектов. Вместе с тем в соответствии с п. 2 ст. 12 этого Закона постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Так, пунктом 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ определено, что на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.

Трудовая и предпринимательская деятельность

В соответствии с п. 1 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» последние пользуются правом свободно распоряжаться способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Работодателем иностранного гражданина может выступать физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее их труд на основании заключенных с ними трудовых договоров. В качестве работодателя иностранного гражданина может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

Заказчиком работ (услуг) иностранного гражданина может выступать физическое или юридическое лицо, получившее в установ-

¹ Российская газета. — 2002. — № 106.

ленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг). В качестве заказчика работ (услуг) может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

В силу императивного указания п. 4 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии соответствующего разрешения. В свою очередь, иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Тем самым необходимость его получения можно рассматривать как одно из ограничений, о которых идет речь в п. 1 ст. 13 данного Закона. Вместе с тем обязательность получения разрешения на работу не распространяется на следующие категории иностранных граждан:

постоянно проживающих в Российской Федерации;

являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в РФ;

являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шеф-монтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в сво-

бодное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;

приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях);

являющихся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории РФ представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в РФ в установленном законодательством порядке, в пределах численности, согласованной при аккредитации указанных представительств уполномоченным аккредитующим органом, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами РФ.

При этом в силу п. 5 ст. 13 названного Закона временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов ее субъекта, на территории которого ему разрешено временное проживание. Такое же правило установлено п. 4.2. ст. 13 этого Закона и для иностранных граждан, временно пребывающих на территории Российской Федерации.

Для отдельных категорий иностранных граждан Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрены особенности осуществления ими трудовой деятельности в РФ. Например, это касается иностранцев, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы (ст. 13.1), иностранцев — в связи с организацией и проведением Олимпиады 2014 г. в г. Сочи (п. 4.3. ст. 13), иностранцев — в связи с организацией форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» во Владивостоке в 2012 г. (п. 4.4. ст. 13), иностранных граждан — высококвалифицированных специалистов (ст. 13.2), иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность у физических лиц, являющихся российскими гражданами (ст. 13.3).

Иностранные граждане и лица без гражданства, принятые на работу или выполняющие работы по гражданско-правовым договорам с соблюдением требований Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», наря-

ду с российскими гражданами подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Порядок данного вида страхования регламентирован Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Говоря о трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, отметим еще ряд условий и ограничений, установленных российским законодательством. Так, в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин, в частности, не имеет права:

замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации. Статьей 56 Кодекса торгового мореплавания предусмотрено, что в состав экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, кроме граждан Российской Федерации могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, которые не могут занимать должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста;

быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации;

В настоящее время данный перечень утвержден постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 года № 755 и включает:

объекты и организации Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований;

структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций;

организации, в состав которых входят радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществля-

ются разработка, производство, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия, радиационно опасных материалов и изделий.

заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом. В числе подобных ограничений можно выделить следующие:

а) в соответствии со ст. 27 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства, входящие в состав экипажа судна, не могут назначаться на должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста. Как видим, для судов внутреннего плавания установлены ограничения, аналогичные тем, которые установлены Кодексом торгового мореплавания для морских судов;

б) в соответствии со ст. 61 Воздушного кодекса Российской Федерации иностранный гражданин не может выступать в качестве руководителя созданного на территории России авиационного предприятия с участием иностранного капитала, осуществляющего за плату воздушные перевозки пассажиров, багажа, грузов, почты и (или) выполнение авиационных работ. Кроме того, иностранные граждане в руководящем органе такого предприятия (например, совет директоров, правление) не могут превышать одну треть от всего состава данного органа;

в) в соответствии со ст. 19.1 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» иностранный гражданин, а также лицо без гражданства не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие телевещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины субъектов РФ либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать действующее российское законодательство независимо от оснований и сроков своего пребывания на российской территории. Из данного положения следует правило об общей с российскими гражданами ответственности за совершение правонарушений, в частности административных. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 2.6. КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории РФ административные

правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вместе с тем ч. 3 ст. 2.6. КоАП РФ определено, что вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РФ и в соответствии с ее федеральными законами и международными договорами и совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

В данном случае речь идет об определенных группах иностранных граждан, которые в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях, ратифицированной СССР, а также международными договорами РФ, пользуются иммунитетом от ее административной юрисдикции. Как правило, это главы иностранных дипломатических и консульских представительств, а также ряд должностных лиц этих представительств. Иммунитет от административной юрисдикции РФ распространяется (при определенных условиях) и на членов семей названных лиц, а также членов делегаций различных государственных правительственных и международных организаций, совершающих официальные визиты в нашу страну.

Некоторые деяния, признаваемые в РФ административными правонарушениями, могут совершаться только иностранными гражданами и лицами без гражданства. В частности, ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение ими правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в РФ, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию РФ, в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего пребывания в РФ в случаях, установленных федеральным законом, а равно в уклонении от выезда из РФ по истечении определенного срока пребывания. За данные нарушения предусмотрена ответственность в виде административного штрафа в размере от 2 тыс. до 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства могут применяться меры административного воздействия, не допустимые по отношению к российским гражданам, например депортация. Пунктом 1 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрено, что в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в РФ сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из нее в течение 3 дней. В свою очередь, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из РФ в течение 15 дней (п. 2 ст. 31 данного Закона). Иностранец, не исполнивший обязанность, предусмотренную этими пунктами, подлежит депортации.

Депортация осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными органами во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, и его территориальными органами, а также с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции. Депортация производится за счет средств депортируемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо если иностранный работник принят на работу с нарушением установленных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» порядка привлечения и использования иностранных работников, — за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, пригласивших иностранного гражданина в РФ.

В том случае, если установление приглашающей стороны невозможно, депортация осуществляется за счет бюджета РФ.

Федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган направляет информацию о депортации гражданина в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел. В свою очередь, последний уведомляет о депортации иностранного гражданина дипломатическое представительство

ство или консульское учреждение иностранного государства в РФ, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства КоАП РФ предусмотрен специфический вид административного наказания — административное выдворение за пределы РФ. В соответствии со ст. 3.10 КоАП РФ данный вид административного наказания заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранного гражданина или лица без гражданства через Государственную границу РФ за ее пределы, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — в контролируемом самостоятельном их выезде из страны.

Административное выдворение за пределы РФ как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения ими административного правонарушения при въезде в РФ — соответствующими должностными лицами.

И хотя в соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться как в виде основного, так и дополнительного административного наказания, анализ норм КоАП РФ свидетельствует, что на сегодняшний день данный вид наказания выступает в качестве альтернативного дополнительного наказания к административному штрафу. Иными словами, при рассмотрении вопроса о привлечении иностранного гражданина или лица без гражданства к административной ответственности правоприменительному органу предоставлено право применить административное выдворение как дополнительное наказание наряду с основным наказанием в виде административного штрафа либо ограничиться только последним (основным).

В настоящее время административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства установлено КоАП РФ в качестве дополнительного наказания:

за нарушение режима Государственной границы Российской Федерации (ст. 18.1);

за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (ст. 18.4);

за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8);

за осуществление иностранными работниками трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу (ст. 18.10);

за нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11);

за несоблюдение иностранным гражданином или лицом без гражданства установленных в соответствии с федеральным законом ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17);

за представление при осуществлении миграционного учета заведомо ложных сведений либо подложных документов (ст. 19.27).

Государственная, муниципальная, военная служба

В силу императивного указания ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» последние не имеют права находиться на муниципальной службе.

Отношение иностранных граждан к государственной службе, согласно ст. 14 этого Закона, определяется, в частности, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 2), предусматривающим следующие виды государственной службы:

государственная гражданская служба;

военная служба;

правоохранительная служба.

Ответ о возможности иностранных граждан находиться на государственной гражданской службе сформулирован в ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: на гражданскую службу вправе поступать граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком РФ и соответствующие квалификационным требованиям названного Закона. Таким образом, иностранным гражданам и лицам без гражданства запрещен доступ к государственной гражданской службе.

Что же касается военной службы, то здесь ситуация с иностранными гражданами выглядит следующим образом. В соответствии со ст. 59 Конституции РФ защита Отечества является долгом и обязан-

ностью ее гражданина. Одной из форм такой защиты является несение гражданином РФ военной службы в соответствии с федеральным законом. В свою очередь, согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», последние не могут быть призваны на военную и альтернативную гражданскую службу.

В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 2) российские граждане проходят военную службу по призыву (воинская обязанность) и в добровольном порядке (по контракту). Кроме того, российские граждане вправе поступить на альтернативную гражданскую службу. Иностранцы могут проходить военную службу в РФ по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях. Данное положение дополняется п. 2 ст. 15 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в соответствии с которым иностранные граждане могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Говоря о поступлении иностранных граждан на военную службу, в частности на должности матросов, необходимо отметить запрет, предусмотренный ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранному гражданину быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации.

Таким образом, в ситуации с доступом иностранных граждан к военной службе в РФ мы видим интересное с точки зрения общей теории права положение, когда иностранные граждане наделены только правом добровольно поступить на военную службу, но не обязанностью такого поступления. Российские граждане по общему правилу несут обязанность поступления на военную службу по призыву и при желании имеют право на поступление на контрактную службу.

Что же касается правоохранительной службы, то в настоящее время отсутствует единый законодательный акт, регламентирующий такую разновидность государственной службы. Более того, данное в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина, будет применяться только со дня вступления в силу соответствующего федерального закона о правоохранительной службе. Такого закона, как уже говорили, пока нет. Поэтому для решения вопроса об отношении иностранных граждан и лиц без гражданства к правоохранительной службе как разновидности государственной службы мы обратимся к Закону РФ «О милиции», в соответствии с ч. 1 ст. 19 которого правом поступления на службу в милицию обладают только граждане РФ.

Рассмотрев основы регулирования государственной службы в РФ, можем прийти к выводу, что из всех трех видов государственной службы (государственная гражданская, военная, правоохранительная) иностранные граждане имеют право доступа только к военной службе на добровольной основе.

Административно-правовой статус юридических лиц

К числу характерных особенностей административно-правового статуса юридических лиц необходимо отнести следующие:

1) **обязательность государственной регистрации.** В соответствии с п. 1 ст. 51 ГК РФ юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе, определяемом законом о государственной регистрации юридических лиц. Данные государственной регистрации включаются в Единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. В силу п. 2 ст. 51 ГК РФ юридическое лицо считается создан-

ным со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Отказ в государственной регистрации юридического лица допускается только в случаях, установленных законом. При этом отказ в государственной регистрации юридического лица, а также уклонение от такой регистрации могут быть оспорены в суде.

В настоящее время порядок государственной регистрации юридических лиц, а также приравненных к ним по статусу в соответствии со ст. 23 ГК РФ индивидуальных предпринимателей осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Данный Закон регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы, государственной регистрацией физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и государственной регистрацией при прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, а также в связи с ведением государственных реестров — Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Необходимо отметить, что обязанность государственной регистрации создаваемого юридического лица является определенным правилом, из которого возможны исключения только в строго оговоренных законами случаях. Так, Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» допускает существование такой формы религиозных объединений, как религиозная группа. В соответствии с ч. 1 ст. 7 названного Закона религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Иными словами, законодатель допускает существование коллективного образования, не обладающего статусом юридического лица. Однако при этом данное образование лишается возможностей, которые оно могло иметь, приобретя статус юридического лица, например возможность вести предпринимательскую деятельность, приобретать собственность и т.п.

В качестве другого примера можно привести положения Федерального закона «Об общественных объединениях». В соответствии со ст. 3 названного Закона создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в качестве юридических лиц и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Однако, подчеркнем, что даже в тех случаях, когда законодатель допускает функционирование того или иного коллективного формирования без приобретения статуса юридического лица, объем прав такого образования, прежде всего в гражданско-правовой сфере, является максимально ограниченным. Кроме того, нельзя назвать случайным то, что законодательство позволяет добровольно отказываться от получения статуса юридического лица исключительно некоммерческим организациям. В отношении организаций, намеренных направить деятельность на получение прибыли, существует только одна возможность — приобретение статуса юридического лица в одной из оговоренных гражданским законодательством форм для коммерческих организаций. Можно сказать, что обязательность государственной регистрации в качестве юридического лица представляет своего рода входной билет, позволяющий осуществлять те или иные виды деятельности. Особо отметим, что за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации установлена административная и даже уголовная ответственность:

в соответствии с ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации в качестве юридического лица влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 2 тыс. руб.;

статьей 171 Уголовного кодекса РФ установлена уголовная ответственность за незаконное предпринимательство, под которым понимается осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, либо осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения

(лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением лицензионных требований и условий, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере.

Необходимо отметить, что в настоящее время государственную регистрацию коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляют органы Федеральной налоговой службы РФ. Что касается некоммерческих организаций, то их государственная регистрация сегодня отнесена к компетенции Минюста России, на основании решения которого (или его территориальных органов) и представленных документов Федеральная налоговая служба вносит соответствующую запись в Единый государственный реестр юридических лиц. Таким образом, существуют особенности государственной регистрации некоммерческих организаций, предусмотренные специальными федеральными законами о конкретных видах данных юридических лиц;

2) обязательность лицензирования в случае осуществления определенных видов деятельности. Одним из многочисленных общественных стереотипов является то, что лицензирование — это порождение бюрократической системы и в конечном счете административного права. Однако, как мы уже отмечали, законодательной основой лицензирования является гражданское право; принципиальное положение о лицензировании закреплено ГК РФ. Представляется, что введение института лицензирования было вполне логичным: ни для кого не секрет, что существует значительное количество видов деятельности, где недостаточно просто желая осуществлять предпринимательскую деятельность и получать прибыль, необходимо наличие определенных знаний, опыта, материальных ресурсов. Кроме того, многие виды деятельности при ненадлежащем качестве их выполнения могут быть потенциально опасны. Поэтому требуется некий предварительный экзамен лиц, желающих осуществлять данные специфические виды деятельности. Результат этого экзамена, имеющий материальное воплощение в виде лицензии, должен подтверждать возможность конкретного субъекта осуществлять тот или иной специфический вид деятельности, причем качественно и безопасно. В этой связи нормами гражданского законодательства и был сфор-

мулирован в самых общих чертах институт лицензирования, который должен быть конкретизирован и, самое главное, реализован посредством норм административного права. Соответственно государство в лице специально уполномоченных органов приняло на себя функцию своеобразного экзаменатора, который обязан не только выдавать лицензии, но и следить за тем, как осуществляются деятельность получатели лицензии, в том числе проводить проверки и рассматривать возможные претензии.

В настоящее время основу лицензирования в РФ составляют Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также ряд федеральных законов, определяющих порядок лицензирования видов деятельности, в отношении которых это специально оговорено данным Законом. Так, в порядке, отличном от установленного названным Законом, осуществляется, в частности, лицензирование: деятельности кредитных организаций; деятельности, связанной с защитой государственной тайны; деятельности в области связи; нотариальной деятельности; образовательной деятельности. Например, порядок лицензирования деятельности в области связи урегулирован Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»¹. В частности, вопросам лицензирования деятельности в области оказания услуг связи посвящена отдельная гл. 6 данного Закона.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» к лицензируемым относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов РФ и которые не могут регулироваться иными методами, кроме как лицензированием.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривает ряд мероприятий, связанных с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов (т.е. юридических лиц или индивидуальных пред-

¹ Российская газета. — 2003. — № 135.

принимателей, имеющих лицензию на осуществление конкретного вида деятельности) за нарушение лицензионных требований и условий, 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. Наконец, под лицензией понимается специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Статьей 17 названного Закона установлен обширный перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия. Необходимо отметить, что современной тенденцией административно-правового регулирования данной сферы становится, во-первых, постоянное сокращение видов лицензируемых видов деятельности и, во-вторых, попытка заменить лицензирование другими механизмами контроля. Так, из сферы лицензирования выведены такие виды деятельности, как турагентская и туроператорская, проектирование и строительство, а также ряд иных видов деятельности. Еще ранее из сферы лицензирования были выведены оказание юридических услуг, торговля автотранспортными средствами, архитектурная деятельность, деятельность агентов по недвижимости и множество других. В качестве основного тезиса исключения из сферы лицензируемых многих видов деятельности приводится то, что во многих случаях лицензирование не позволяет обеспечить должный контроль, превращается в труднопроходимый административный барьер, создает благоприятные условия для коррупции.

В отношении некоторых видов деятельности (например, деятельность арбитражных управляющих, оценочная, аудиторская деятельность) институт лицензирования заменен институтом саморегулирования. Так, контроль за оценочной деятельностью возложен на саморегулируемые организации оценщиков. В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной

деятельности в Российской Федерации» саморегулируемой организацией оценщиков признается некоммерческая организация, созданная в целях регулирования и контроля оценочной деятельности, включенная в Единый государственный реестр саморегулируемых организаций оценщиков и объединяющая на условиях членства оценщиков. Функциями саморегулируемой организации оценщиков являются, в частности:

разработка и утверждение стандартов и правил оценочной деятельности, правил деловой и профессиональной этики;

прием в члены и исключение из членов саморегулируемой организации оценщиков;

контроль за осуществлением своими членами оценочной деятельности.

В дополнение к обязательному страхованию гражданской ответственности самих оценщиков устанавливается компенсационный фонд саморегулируемых организаций. Все эти меры направлены на удовлетворение возможных претензий лиц, получивших некачественные услуги по оценке.

Необходимо отметить, что с появлением саморегулируемых организаций государственный контроль за оценочной деятельностью не исчезает, однако его основа, как уже было отмечено, передается самим оценщикам. По сути, формируется своего рода цеховая структура, которая призвана следить за своими членами и при необходимости отвечать за последствия их деятельности.

Подводя итог сказанному о лицензировании, отметим следующее. Основные недостатки лицензирования в современных российских условиях, как правило, связаны с недостаточностью последующего контроля лицензирующего органа за деятельностью организаций-лицензиатов. Коррупционная составляющая лицензирования, на наш взгляд, свидетельствует отнюдь не о порочности данного института, а о проблемах организации системы государственной службы; коррупция процветает и в сферах, весьма далеких от лицензирования. Представление же лицензирования в качестве административного барьера в современных российских условиях, на наш взгляд, выглядит, по меньшей мере, лукавством. Напротив, во многих критически важных для общества сферах экономической деятельности необходимо увеличивать цену «входного билета». Абсурдна и опас-

на ситуация, когда строительством многоквартирных жилых домов занимается «фирмешка» с уставным капиталом в 10 тыс. руб., сформированным из бывших в употреблении факса и принтера. Ужасна ситуация, когда авиаперевозками может заниматься фирма, имеющая два-три рассыпающихся самолета и не имеющая средств на их техническое содержание. Лицензирование должно подкрепляться обязательными жесткими требованиями к размерам уставного капитала, наличию собственных средств, увеличению размеров страхования гражданской ответственности и, в идеале, делегированием части ответственности за возможный ущерб, нанесенный лицензиатом, государству, чей орган выдал соответствующую лицензию. Пока же мы имеем дело с перманентной минимизацией ответственности государства под флагом борьбы с разного рода административными барьерами;

3) представление в уполномоченные органы исполнительной власти налоговой, бухгалтерской, статистической и иной отчетности. Требования к порядку представления налоговой отчетности определены Налоговым кодексом РФ.

Бухгалтерская отчетность юридических лиц представляется в соответствии с общими требованиями, определенными Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

Статистическая отчетность представляется в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»¹. Правила представления конкретизируются в Положении об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета (утв. постановлением Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 620)².

Во многих случаях юридические лица, прежде всего это касается некоммерческих организаций, помимо налоговой, бухгалтерской, статистической отчетности обязаны представлять различного рода отчетность о своей деятельности в органы исполнительной власти, осуществившие государственную регистрацию данных некоммерческих организаций в качестве юридического лица. Так, в соответ-

¹ Российская газета. — 2007. — № 273.

² СЗ РФ. — 2008. — № 34. — Ст. 3929.

ствии со ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» общественное объединение, в частности, обязано:

ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;

ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц;

представлять по запросу органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме и в сроки, которые устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Неоднократное непредставление общественным объединением в установленный срок обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании его прекратившим деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц.

Необходимо отметить, что нарушение порядка представления предусмотренной в соответствии с законодательством РФ информации либо ее искажение влечет административную ответственность юридических лиц, а также административную и уголовную ответственность их руководителей. Так, в частности, ст. 13.19 КоАП РФ предусмотрено, что нарушение должностным лицом, ответственным за представление статистической информации, необходимой для го-

сударственных статистических наблюдений, порядка ее представления, а равно представление недостоверной статистической информации влекут административную ответственность в виде административного штрафа в размере от 3 тыс. до 5 тыс. руб.;

4) осуществление деятельности, в том числе предпринимательской, участие в гражданско-правовых отношениях с учетом рамок, определенных нормами административного права. Так, совершение юридическими лицами сделок с недвижимым имуществом в рамках гражданско-правовых отношений требует государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Совершение ряда хозяйственных операций, гражданско-правовых по содержанию, требует во многих случаях предварительного согласия либо последующего уведомления специально уполномоченных органов исполнительной власти. Примером таких операций могут служить сделки, попадающие в сферу государственного антимонопольного регулирования;

5) взаимодействие с различными органами исполнительной власти в связи с разными аспектами деятельности. В качестве примеров можно привести участие юридических лиц в организуемых конкурсах на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд; получение отличных от лицензий разрешений на выполнение определенных видов деятельности (получение разрешений: на строительство, проведение государственной экологической экспертизы, прохождение государственного технического осмотра и т.п.);

6) выполнение специфических административно-правовых обязанностей и соблюдение прямых административных запретов. Сюда относятся требования, содержащиеся в нормативных правовых актах административного характера, направленных на обеспечение пожарной и экологической безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия, мобилизационную подготовку, организацию архивного дела и т.п. Так, статьей 11 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определены обязанности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Юридические лица, обязаны, в частности, выполнять требования санитарного законодательства, а

также постановлений, предписаний и санитарно-эпидемиологических заключений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

разрабатывать и проводить санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия;

обеспечивать безопасность для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг, а также продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов и товаров для личных и бытовых нужд при их производстве, транспортировке, хранении, реализации населению;

своевременно информировать население, органы местного самоуправления, органы, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, об аварийных ситуациях, остановках производства, о нарушениях технологических процессов, создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» определены обязанности организаций (по сути, юридических лиц) в области мобилизационной подготовки и мобилизации. Так, в частности, организации обязаны:

организовывать и проводить мероприятия по обеспечению своей мобилизационной готовности;

проводить мероприятия по подготовке производства в целях выполнения мобилизационных заданий (заказов) в период мобилизации и в военное время;

оказывать содействие военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации;

создавать военно-учетные подразделения, выполнять работы по воинскому учету и бронированию на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в этих организациях, обеспечивать представление отчетности по бронированию.

Кроме того, согласно названному Закону организации не вправе отказываться от заключения договоров (контрактов) о выполнении мобилизационных заданий (заказов) в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, если с учетом мобилизационного развертывания производства их возможности позволяют выполнить эти мобилизационные задания (заказы).

В ряде случаев административные запреты определяют саму возможность создания юридического лица. Так, в соответствии с п. 2 ст. 61 Воздушного кодекса РФ создание на территории России авиационного предприятия с участием иностранного капитала допускается при условии, если доля такого участия не превышает 49% уставного капитала предприятия, его руководитель является гражданином РФ и количество иностранных граждан в руководящем органе авиационного предприятия не превышает одну треть состава руководящего органа.

В некоторых случаях административно-правовые предписания и запреты обращены в отношении отдельных категорий юридических лиц, осуществляющих деятельность в какой-то определенной сфере, например на рынке ценных бумаг, пассажирских авиаперевозок, либо в отношении юридических лиц, имеющих иностранное участие. Так, статьей 7 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» запрещаются перевозки грузов и пассажиров транспортными средствами, принадлежащими иностранным перевозчикам, в том числе временно ввезенными ими на территорию РФ, между пунктами, расположенными на ее территории.

Ряд административных запретов предусмотрен Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹. Например, ст. 14 указанного Закона установлено, что хозяйствующий субъект, который осуществляет розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети (за исключением сельскохозяйственного потребительского кооператива, организации потребительской кооперации) и доля которого превышает 25% объема всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год в границах субъекта Российской Федерации, в том числе в границах города федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга, в границах муниципального района, городского округа, не вправе приобретать или арендовать в границах соответствующего административно-территориального образования дополнительную площадь торговых объ-

¹ Российская газета. — 2009. — № 253.

ектов для осуществления торговой деятельности по любым основаниям, в том числе в результате введения в эксплуатацию торговых объектов, участия в торгах, проводимых с целью их приобретения. Очевидно, что, устанавливая подобный запрет, законодатель стремился исключить предпосылки для монополизации региональных и местных рынков, вытеснения конкурентов;

7) деятельность юридических лиц проверяется органами исполнительной власти в рамках их компетенции. Эти проверки могут иметь характер контроля или надзора. Так, в рамках установленного частью первой Налогового кодекса РФ налогового контроля осуществляются камеральные и выездные налоговые проверки юридических лиц. Кроме того, можно привести такие существующие в настоящее время виды контроля и надзора, как:

валютный контроль;

финансовый контроль и финансово-бюджетный надзор;

банковский и страховой надзор;

транспортный контроль (в пунктах пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории РФ);

государственный контроль (надзор) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов;

государственный контроль (надзор), осуществляемый в области обеспечения безопасности движения, экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия на железнодорожном транспорте;

таможенный контроль;

иммиграционный контроль;

контроль безопасности при использовании атомной энергии;

контроль за обеспечением защиты государственной тайны;

санитарно-карантинный, карантинный фитосанитарный и ветеринарный контроль в пунктах перехода Государственной границы Российской Федерации;

контроль объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;

государственный метрологический контроль (надзор);
государственный строительный надзор.

Кроме того, необходимо выделить такие распространенные виды контроля и надзора, как государственный пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор, а также надзор за соблюдением законодательства о труде. Данные виды контроля и надзора осуществляются с учетом порядка, установленного Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹. Отметим, что существует много других видов контроля (надзора), значительная часть которых не подпадает под действие указанного закона.

К числу особенностей административно-правового статуса юридических лиц можно отнести такой специфический вид административных наказаний, как административное приостановление деятельности, которое может применяться только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отно-

¹ Российская газета. — 2008. — № 266

шении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области градостроительной деятельности, а также в области транспортной безопасности.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение его цели.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток.

На основании ходатайства индивидуального предпринимателя или юридического лица судья вправе досрочно прекратить исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

В качестве примера применения административного приостановления деятельности отметим ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ, в соответствии с которой нарушение требований пожарной безопасности, за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.32, 11.16 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 10 тыс. до 20 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Административно-правовой статус некоммерческих организаций

Основу административно-правового статуса некоммерческих организаций составляет Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», который конкретизирует соответствующие положения ГК РФ, определяет правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликви-

дации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления. Закон применяется по отношению ко всем некоммерческим организациям, созданным или создаваемым на территории РФ, постольку, поскольку иное не установлено самим Законом и иными федеральными законами. Из него следует, что под его действие не подпадают потребительские кооперативы, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, часть статей Закона не распространяется на религиозные организации. Кроме того, из-под действия Закона выведены органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, а также государственные и муниципальные учреждения (если иное не установлено федеральным законом). Однако данный Закон определяет порядок создания и деятельности на территории РФ структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций, причем данный порядок применяется и к структурным подразделениям международных организаций (объединений), но в части, не противоречащей международным договорам Российской Федерации.

Под некоммерческими понимаются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками (ст. 2 Закона).

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов РФ, казачьих обществ,

некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами. Так, после внесения соответствующих поправок в названный Закон появилась новая форма некоммерческих организаций — государственная корпорация, которой признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная РФ на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций (ст. 7.1 Закона). Государственная корпорация создается на основании федерального закона. В качестве примера подобной корпорации можно привести Агентство по страхованию вкладов, созданное на основании Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»¹. Статьей 15 данного Закона определено, что целью Агентства по страхованию вкладов является обеспечение функционирования системы страхования вкладов.

При осуществлении функций по обязательному страхованию вкладов Агентство, в частности:

- организует учет банков (ведет реестр банков);
- осуществляет сбор страховых взносов и контроль за их поступлением в фонд обязательного страхования вкладов;
- осуществляет мероприятия по учету требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения по вкладам;
- имеет право обращаться в Банк России с предложением о применении к банкам мер ответственности за нарушение требований Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»;
- размещает и (или) инвестирует временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов;
- имеет право требовать от банков размещения информации о системе страхования вкладов и об участии в ней банка в доступных для вкладчиков помещениях банка, в которых осуществляется обслуживание вкладчиков.

¹ Российская газета. — 2003. — № 261.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О некоммерческих организациях» общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Общественные и религиозные организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых они созданы.

Определение особенностей правового положения общественных организаций (объединений) и религиозных организаций (объединений) делегировано Федеральным законом «О некоммерческих организациях» специальным федеральным законом. Например, в настоящее время отношения, возникающие в рассматриваемой сфере, регулируются федеральными законами от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Под общественным объединением в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Согласно ст. 7 этого Закона общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Общественная организация — основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Общественное движение — состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее

социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Общественный фонд — один из видов некоммерческих фондов, представляющий собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

Общественное учреждение — не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям.

Орган общественной самодеятельности — не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности.

Статус **политических партий** в соответствии со ст. 12.2 Федерального закона «Об общественных объединениях» определяется специальным законом. В настоящее время это Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», определяющий политическую партию как общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. При этом политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

а) политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

б) в политической партии должно состоять:

до 1 января 2010 г. — не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 Закона о политических партиях (следует отметить, что данным пунктом установлено правило о том, что гражданин РФ может быть членом только одной политической партии. В свою очередь, член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии — по месту постоянного или преимущественного проживания). В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 Закона о политических партиях;

с 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. — не менее сорока пяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 Закона о политических партиях. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 Закона о политических партиях;

с 1 января 2012 г. — не менее сорока тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 Закона о политических партиях. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее ста пятидесяти членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 Закона о политических партиях;

в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории РФ.

Под региональным отделением политической партии рассматриваемый Закон понимает структурное подразделение политической партии, созданное по решению ее уполномоченного руководящего органа и осуществляющее свою деятельность на территории

субъекта РФ. В субъекте РФ, в состав которого входит (входят) автономный округ (автономные округа), может быть создано единое региональное отделение политической партии. Иные структурные подразделения политической партии (местные и первичные отделения) создаются в случаях и порядке, предусмотренных ее уставом.

Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе.

Основными целями политической партии являются:

формирование общественного мнения;

политическое образование и воспитание граждан;

выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Следует отметить, что Закон о политических партиях выделяет отдельные группы политических партий. Так, к примеру, под политической партией, представленной в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, понимается политическая партия, федеральный список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, или политическая партия, федеральному списку кандидатов которой передан депутатский мандат (переданы депутатские мандаты) в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В свою очередь, под политической партией, представленной в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, понимается политическая партия, список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти

соответствующего субъекта РФ, или политическая партия, списку кандидатов которой передан депутатский мандат в соответствии с законом субъекта РФ, предусмотренным п. 17 ст. 35 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Административно-правовой статус некоммерческих организаций выражается, прежде всего, в законодательном закреплении принципов их создания и деятельности, а также основ взаимодействия государства и некоммерческих организаций. Так, в соответствии со ст. 15 Федерального закона «Об общественных объединениях» определены принципы создания и деятельности общественных объединений. Общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности.

Согласно этому Закону деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредителях и программных документах — общедоступной. Статьей 16 названного Закона, в частности, запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по общему правилу, установленному ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях», не допускается. Исключения составляют случаи, предусмотренные федеральными законами, в частности надзор за деятельностью общественных объединений.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, поддерживает их деятельность, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных про-

грамм общественных объединений по их заявкам (государственные гранты), заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений, размещаемого в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Далее проиллюстрируем административно-правовой статус некоммерческих организаций на примере религиозных объединений и благотворительных организаций.

Административно-правовой статус религиозных объединений

Содержание административно-правового статуса религиозных объединений обусловлено двумя принципиальными положениями Конституции РФ: светским характером государства и закреплением свободы совести.

Статьей 14 Конституции РФ определено, что Российская Федерация является светским государством. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Данные нормы являются одной из основ конституционного строя нашей страны.

В соответствии со ст. 28 Конституции РФ каждому гарантируется свобода совести, вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» (ст. 6) под религиозным объединением признает добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

вероисповедание;

совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;

обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Данным Законом предусмотрены две возможных формы создания религиозных объединений: религиозная группа и религиозная организация.

Религиозная группа. Статья 7 этого Закона о свободе совести определяет религиозную группу как добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками.

Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления.

Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозная организация. В соответствии со ст. 8 названного Закона о свободе совести религиозной организацией признается добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на ее территории, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

В зависимости от территориальной сферы деятельности религиозные организации подразделяются на местные и централизованные. Местной признается религиозная организация, состоящая не менее чем из 10 участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. В свою очередь, централизованной признается религиозная организация, состоящая в соответствии с ее уставом не менее чем из 3 местных религиозных организаций.

Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» определяет следующие принципиальные положения административно-правового статуса религиозных объединений:

1) в соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства религиозное объединение:

создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям;

не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления;

не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь;

2) в свою очередь, государство:

не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их замещающими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит Федеральному закону «О свободе совести и религиозных объединениях»;

обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Процедура создания религиозной организации подробно регламентирована этим Законом, в соответствии со ст. 9 которого учредителями местной религиозной организации могут быть не менее 10 граждан РФ, объединенных в религиозную группу, у которой имеется подтверждение ее существования на данной территории на протяжении не менее 15 лет, выданное органами местного самоуправления, или подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной организации того же вероисповедания, выданное данной организацией.

Централизованные религиозные организации образуются при наличии не менее трех местных религиозных организаций одного вероисповедания в соответствии с собственными установлениями религиозных организаций, если такие установления не противоречат закону.

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией. Статьей 10 названного Закона определены требования к уставу религиозной организации, в котором должны быть указаны:

наименование, место нахождения, вид религиозной организации, вероисповедание и в случае принадлежности к существующей централизованной религиозной организации ее наименование;

цели, задачи и основные формы деятельности;

порядок создания и прекращения деятельности;

структура организации, ее органы управления, порядок их формирования и компетенция;

источники образования денежных средств и иного имущества организации;

порядок внесения изменений и дополнений в устав;

порядок распоряжения имуществом в случае прекращения деятельности;

другие сведения, относящиеся к особенностям деятельности данной религиозной организации.

Характерной особенностью административно-правового статуса религиозной организации является установление Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях» государственной регистрации религиозных организаций, происходящей в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях».

В соответствии со ст. 12 этого Закона может быть отказано в государственной регистрации в случаях, если:

цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации — со ссылкой на конкретные статьи законов;

создаваемая религиозная организация не признана в качестве религиозной;

устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации или содержащиеся в них сведения недостоверны;

в Едином государственном реестре юридических лиц ранее зарегистрирована организация с тем же наименованием;

учредитель (учредители) неправомочен.

В случае отказа в государственной регистрации религиозной организации о принятом решении в письменной форме сообщается заявителю (заявителям) с указанием оснований отказа. Не допускается отказ по мотивам нецелесообразности создания религиозной организации.

Отдельная глава Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» посвящена определению прав и условий деятельности религиозных организаций. В частности, ст. 15 Закона о свободе совести закрепляет общее правило о том, что религиозные организации действуют в соответствии со своими внутренними установлениями, если они не противоречат законодательству РФ, и обладают правоспособностью, предусмотримой в их уставах. Особо оговаривается, что государство уважает внутренние установления религиозных организаций, если указанные установления не противоречат законодательству РФ.

Анализ положений этого Закона позволяет выделить ряд прав религиозных организаций:

право основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества);

право беспрепятственного проведения богослужения, других религиозных обрядов и церемоний в культовых зданиях и сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в местах паломничества, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций, на кладбищах и в крематориях, а также в жилых помещениях;

по просьбам граждан, находящихся в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-ин-

тернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, религиозные организации вправе проводить религиозные обряды в специально отведенных администрацией названных учреждений помещениях. При этом проведение религиозных обрядов в помещениях мест содержания под стражей допускается с соблюдением требований уголовно-процессуального законодательства;

в порядке, допускаемом воинскими уставами, осуществлять богослужения, другие религиозные обряды и церемонии для военнослужащих;

проводить публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии вне культовых зданий и сооружений, иных мест, прямо названных данным Законом, в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций;

производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы и иные предметы религиозного назначения;

осуществлять благотворительную деятельность как непосредственно, так и путем учреждения благотворительных организаций;

создавать для реализации своих уставных целей и задач культурно-просветительские организации, образовательные и другие учреждения, а также учреждать средства массовой информации;

устанавливать и поддерживать международные связи и контакты, в том числе в целях паломничества, участия в собраниях и других мероприятиях, для получения религиозного образования, а также приглашать для этих целей иностранных граждан;

иметь в собственности здания, земельные участки, объекты производственного, социального, благотворительного, культурно-просветительского и иного назначения, предметы религиозного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, в том числе отнесенное к памятникам истории и культуры;

осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия;

в соответствии со своими уставами заключать трудовые договоры (контракты) с работниками.

Особо отметим так называемые исключительные права религиозных организаций, устанавливаемые Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях»:

согласно п. 2 ст. 17 религиозные организации пользуются исключительным правом учреждения организаций, издающих богослужебную литературу и производящих предметы культового назначения;

на основании п. 1 ст. 19 религиозные организации в соответствии со своими уставами имеют исключительное право создавать учреждения профессионального образования (духовные образовательные учреждения) для подготовки служителей и религиозного персонала. Учреждения профессионального религиозного образования подлежат регистрации в качестве религиозных организаций и получают государственную лицензию на право осуществления образовательной деятельности;

в соответствии с п. 2 ст. 20 религиозные организации имеют исключительное право приглашать иностранных граждан в целях занятия профессиональной, в том числе проповеднической, религиозной деятельностью в данных организациях в соответствии с федеральным законодательством;

в силу указания п. 5 ст. 21 на движимое и недвижимое имущество богослужебного назначения не может быть обращено взыскание по претензиям кредиторов. Перечень данного имущества устанавливается Правительством РФ по предложениям религиозных организаций.

Наделяя религиозные организации широким спектром прав и преимуществ, Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» содержит и значительное количество прямых административных запретов, подчеркивающих специфичность административно-правового статуса данных организаций.

Предусмотрены основания приостановления деятельности и ликвидации религиозных организаций. Так, в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» религиозные организации могут быть ликвидированы по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции РФ, данного Закона о свободе совести и иных федеральных законов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее созда-

ния (уставным целям). Основаниями для ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность ее или религиозной группы в судебном порядке являются, в частности:

нарушение общественной безопасности и общественного порядка;

действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности;

принуждение к разрушению семьи;

посягательство на личность, права и свободы граждан;

склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;

воспрепятствование получению обязательного образования;

принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения;

побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» надзор за исполнением религиозными объединениями положений этого Закона возлагается на прокуратуру РФ. В свою очередь, орган, принявший решение о государственной регистрации религиозной организации (в настоящее время, как уже отмечалось, решение о государственной регистрации религиозной организации принимают Минюст России или его территориальные органы Федеральной налоговой службы, сведения о ней в Единый государственный реестр юридических лиц вносят органы ФНС РФ), контролирует соблюдение ею устава относительно целей и порядка ее деятельности.

Административно-правовой статус благотворительных организаций

Административно-правовой статус благотворительных организаций определяется Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ

«О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»¹ (далее — Закон о благотворительности), который устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в РФ.

Под благотворительной деятельностью названный Закон о благотворительности (ст. 1) понимает добровольную деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. При этом особо оговаривается (ст. 2), что направление денежных и других материальных средств, оказание помощи в иных формах коммерческим организациям, а также поддержка политических партий, движений, групп и кампаний не являются благотворительной деятельностью.

Данный Закон содержит обширный перечень целей благотворительной деятельности, в числе которых можно выделить такие, как:

социальная поддержка и защита граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;

оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных и иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам;

содействие укреплению престижа и роли семьи в обществе;

содействие защите материнства, детства и отцовства;

содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности;

охрана окружающей природной среды и защиты животных;

¹ Российская газета. — 1995. — № 159.

охрана и должное содержание зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений.

Закон о благотворительности закрепляет фундаментальное положение о том, что граждане и юридические лица вправе беспрепятственно осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей. Например, в соответствии с п. 1 ст. 18 Закона о свободе совести религиозные организации вправе осуществлять благотворительную деятельность как непосредственно, так и путем участия в благотворительных организациях. Тем самым данный Закон, по сути, определяет благотворительную организацию как одну из возможных, но не единственную форму благотворительной деятельности.

Содержание понятия «благотворительная организация» раскрывается в ст. 6 названного Закона — это неправительственная (негосударственная и немунципальная) некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных этим Законом о благотворительности целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц.

Благотворительные организации создаются в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций. При этом благотворительная организация может быть создана в форме учреждения, если ее учредителем является благотворительная организация.

Данный Закон определяет общий порядок создания и прекращения деятельности благотворительных организаций.

Учредителями благотворительной организации в зависимости от ее формы могут выступать физические и (или) юридические лица (ст. 8). Высшим органом управления благотворительной организацией является ее коллегиальный орган, формируемый в порядке, установленном федеральными законами.

Государственная регистрация благотворительной организации, ее реорганизация и ликвидация осуществляются в порядке, установленном федеральными законами.

В числе особенностей административно-правового статуса благотворительных организаций можно выделить следующие органы

государственной власти и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения не могут выступать учредителями благотворительной организации:

члены высшего органа управления благотворительной организацией и должностные лица благотворительной организации не вправе занимать штатные должности в администрации коммерческих и некоммерческих организаций, учредителем (участником) которых является эта благотворительная организация;

благотворительная организация не может быть реорганизована в хозяйственное товарищество или общество. Тем самым законодательство ставит запрет на возможную трансформацию имущества, собранного на благотворительные цели, в имущество, используемое для получения прибыли. С данным запретом тесно связано административное ограничение возможностей предпринимательской деятельности: благотворительная организация вправе осуществлять названную деятельность только для достижения целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям. Иными словами, например, благотворительная организация, ставящая целью поддержку молодежного спорта, здорового образа жизни, не вправе торговать алкоголем и табачными изделиями;

для создания материальных условий реализации благотворительных целей благотворительная организация вправе учреждать хозяйственные общества, например общества с ограниченной ответственностью. Однако не допускается участие благотворительной организации в хозяйственных обществах совместно с другими лицами;

орган, принявший решение о государственной регистрации благотворительной организации, контролирует соответствие ее деятельности целям, ради которых она создана. Благотворительная организация обязана ежегодно представлять в регистрирующий орган отчет о своей деятельности, содержащий, в частности, сведения о финансово-хозяйственной деятельности, подтверждающие соблюдение требования Закона о благотворительности, сведения о содержании и результатах деятельности благотворительной организации; сведения о нарушениях требований этого Закона, выявленных в результате проверок, проведенных налоговыми органами, и принятых мерах по их устранению.

Еще одной особенностью статуса благотворительных организаций является то, что названный Закон о благотворительности устанавливает ряд количественных критериев деятельности благотворительных организаций, являющихся по характеру административными императивами. Так, в частности, при превышении доходов благотворительной организации над ее расходами сумма превышения не подлежит распределению между учредителями и участниками благотворительной организации, а направляется на реализацию целей, ради которых она создана.

Глава 9

Государственная и муниципальная служба

Административно-правовой статус государственной службы в Российской Федерации

В настоящее время вопросы прохождения гражданами РФ государственной службы регулирует Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹, которым определяются правовые и организационные основы системы государственной службы РФ, в том числе системы управления этой службой.

Государственная служба Российской Федерации — это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ, а также лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

В современном российском государстве система государственной службы включает в себя следующие виды:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Кроме того, исследуя понятие «государственная служба», следует сделать вывод о том, что государственная гражданская служба под-

¹ СЗ РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

разделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ, а военная служба и правоохранительная служба являются отдельными видами федеральной государственной службы.

Государственная служба построена на следующих принципах:

федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;

законность;

приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

равный доступ граждан к государственной службе;

единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

профессионализм и компетентность государственных служащих;

защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Государственная гражданская служба. Это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» разграничивает два вида государственной гражданской службы: федеральная государственная гражданская службы и

государственная гражданская служба субъекта РФ (ст. 5). Федеральная государственная гражданская служба — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. В свою очередь, государственная гражданская служба субъекта РФ — это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

Таким образом, различия между государственной гражданской службой РФ или субъекта РФ заключается в осуществляемой российским гражданином трудовой функции в интересах Российской Федерации в целом или отдельного региона. Кроме того, должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, а должности государственной гражданской службы субъектов РФ — их законами или иными подзаконными нормативными правовыми актами в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ предусматривает следующую классификацию должностей государственной гражданской службы:

по категориям:

1) руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

2) помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий;

по группам:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

В свою очередь, должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы, категории «специалисты» — на высшую, главную, ведущую и старшую группы, а категории «обеспечивающие специалисты» — на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы¹.

На соответствие уровня профессиональной подготовки государственных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к государственным должностям государственной службы соответствующих групп, указывают квалификационные разряды государственных служащих. Квалификационные разряды государственных

¹ Более подробный перечень должностей государственной гражданской службы регламентирован в Указе Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 173.

служащих присваиваются по результатам государственного квалификационного экзамена или аттестации.

Еще один законодательно установленный способ проверки квалификации и профессионализма — это испытание при поступлении на гражданскую службу.

Статьей 27 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Срок испытания устанавливается продолжительностью от трех месяцев до одного года.

Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания. В период испытания на гражданского служащего распространяются положения настоящего Федерального закона, других законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

Испытание не устанавливается:

- 1) для беременных женщин — гражданских служащих;
- 2) для граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы;
- 3) для граждан и гражданских служащих при замещении должностей гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», которые замещаются на определенный срок полномочий;
- 4) для государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы;
- 5) в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами.

Для замещения должностей гражданской службы, за исключением случаев, когда испытание не устанавливается в соответствии с законом, гражданским служащим, назначенным на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа, может устанавливаться срок испытания продолжительностью от трех до шести месяцев.

По окончании установленного срока испытания при отсутствии у гражданского служащего соответствующего замещаемой должности гражданской службы классного чина проводится квалификационный экзамен, по результатам которого гражданскому служащему присваивается классный чин.

В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности гражданского служащего и другие периоды, когда он фактически не исполнял должностные обязанности.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право:

- 1) предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы;
- 2) до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

Решение представителя нанимателя гражданский служащий вправе обжаловать в суд.

Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание.

До истечения срока испытания гражданский служащий вправе расторгнуть служебный контракт по собственному желанию, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме не позднее чем за три дня.

Для гражданина, впервые принятого на государственную должность государственной службы, в том числе по итогам конкурса документов, или для государственного служащего при переводе на государственную должность государственной службы иной группы и иной специализации устанавливается испытание на срок от трех до шести месяцев.

Испытание государственного служащего имеет для него существенное значение: при неудовлетворительном результате испытания государственный служащий может быть переведен с его согласия на прежнюю или другую государственную должность государственной службы, а при отказе от перевода — уволен. Однако если срок испытания истек, а государственный служащий продолжает государственную службу, он считается выдержавшим испытание и последующее увольнение допускается только по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

Военная служба — это вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания, а их административно-правовой статус регламентирован Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹. Прохождение военной службы гражданами Российской Федерации осуществляется по призыву и в добровольном порядке (по контракту); а иностранцами — по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Административная компетенция должностных лиц в сфере воинской обязанности заключается в основном во взаимодействии органов исполнительной власти и граждан РФ, при которой воензированные органы обладают распорядительными полномочиями. Например, согласно ст. 4 названного Закона, руководители и другие ответственные за военно-учетную работу должностные лица организаций обязаны:

- 1) оповещать граждан о вызовах (повестках) военных комиссариатов соответствующих территорий;
- 2) обеспечивать гражданам возможность своевременной явки по вызовам (повесткам) военных комиссариатов;

¹ СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475.

3) направлять в двухнедельный срок в военные комиссариаты сведения о случаях выявления граждан, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете.

Территориальные органы федерального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере миграции и осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции (в настоящее время таким органом является Федеральная миграционная служба), в пределах своей компетенции обязаны:

направлять в двухнедельный срок в военные комиссариаты сведения о случаях выявления граждан, не состоящих на воинском учете, но обязанных состоять на воинском учете, а также сведения о лицах, приобретших гражданство Российской Федерации и подлежащих постановке на воинский учет;

вручать гражданам, не состоящим на воинском учете, но обязанным состоять на воинском учете, направление в военный комиссариат для постановки на воинский учет по месту жительства или месту пребывания при осуществлении их регистрации по месту жительства или месту пребывания.

Органы записи актов гражданского состояния обязаны в двухнедельный срок сообщать в военные комиссариаты сведения о внесении изменений в акты гражданского состояния граждан, состоящих на воинском учете или не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете.

Органы дознания и органы предварительного следствия обязаны в двухнедельный срок информировать военные комиссариаты о возбуждении или прекращении уголовных дел в отношении граждан, состоящих на воинском учете или не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете, либо о направлении указанных уголовных дел в суд.

Федеральные суды в двухнедельный срок сообщают в военные комиссариаты:

о возбуждении или прекращении ими уголовных дел в отношении граждан, состоящих на воинском учете или не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете;

о вступивших в законную силу приговорах в отношении граждан, состоящих на воинском учете или не состоящих, но обязанных со-

стоять на воинском учете, с направлением в военные комиссариаты воинских документов граждан, осужденных к обязательным работам, исправительным работам, ограничению свободы, аресту или лишению свободы.

Федеральные учреждения медико-социальной экспертизы обязаны в двухнедельный срок сообщать в военные комиссариаты сведения о признании инвалидами граждан, состоящих на воинском учете или не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете.

Кроме того, руководители организаций, осуществляющих эксплуатацию жилых помещений, должностные лица этих организаций — управляющих компаний, согласно новому Жилищному кодексу РФ, ответственные за военно-учетную работу, обязаны сообщать в двухнедельный срок в военные комиссариаты сведения об изменениях состава граждан, постоянно проживающих или пребывающих более 3 месяцев, которые состоят или обязаны состоять на воинском учете.

Органы внутренних дел в пределах своей компетенции обязаны:

1) направлять в двухнедельный срок по запросам военных комиссариатов необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, состоящих на воинском учете;

2) производить розыск и при наличии законных оснований осуществлять задержание граждан, уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную службу или военные сборы, прохождения военной службы или военных сборов;

3) направлять в двухнедельный срок в военные комиссариаты сведения о случаях выявления граждан, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете, а также сведения о лицах, получивших гражданство Российской Федерации и подлежащих постановке на воинский учет.

ЗАГСы обязаны в двухнедельный срок сообщать в военные комиссариаты сведения о внесении изменений в акты гражданского состояния граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете. Органы дознания и предварительного следствия обязаны в двухнедельный срок информировать военные комиссариаты о возбуждении или прекращении уголовных дел в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете, либо о

направлении указанных уголовных дел в суд, а федеральные суды¹ в двухнедельный срок сообщают в военные комиссариаты:

о возбуждении или прекращении ими уголовных дел в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете;

о вступивших в законную силу приговорах в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете, с направлением в военные комиссариаты воинских документов граждан, осужденных к обязательным работам, исправительным работам, ограничению свободы, аресту или лишению свободы.

Правоохранительная служба — это также один из видов федеральной государственной службы, т.е. деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины (например, работа в органах прокуратуры, юстиции и органах внутренних дел).

Обобщая вышеизложенное, **федеральный государственный служащий** — это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, доплату) за счет средств федерального бюджета. Государственный гражданский служащий субъекта РФ — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств его бюджета. Нанимателем федерального государственного служащего является РФ: уполномоченные лица соответствующего государственного органа, а государственного гражданского служащего субъекта РФ — соответствующий ее субъект.

Правовой статус федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, от-

¹ Явным упущением российского законодателя является требование исключительно к федеральным судам об оповещении военных комиссариатов о приговорах суда, в то время как мировые судьи не относятся к федеральной судебной системе, а являются судами субъектов РФ.

ветственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров, устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Для возникновения административной дееспособности у российского гражданина замещать должности государственной службы он обязан владеть государственным языком РФ и достигнуть возраста, установленного федеральным законодательством о виде соответствующей государственной службы. Кроме того, федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту. Он может заключаться с гражданином:

на неопределенный срок;

на определенный срок;

на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Особое правовое положение занимают должности государственной службы, которые предусматривают присвоение классных чинов, дипломатических рангов и специальных званий. Об административной правосубъектности данных должностных лиц речь пойдет далее.

По смыслу законодательного определения государственной службы, государственная служба Российской Федерации характеризуется следующими признаками.

Во-первых, это профессиональная деятельность, предполагающая наличие у лица соответствующего профессионального образования и соответствующей специализации.

До принятия соответствующих федеральных законов Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральных государственных гражданских служащих»¹ уста-

¹ Указ Президента РФ «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» от 27 сентября 2005 г. № 1131 // СЗ РФ. — 2005. — № 40. — Ст. 4017.

новлены следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности:

а) высших должностей федеральной государственной гражданской службы — не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;

б) главных должностей федеральной государственной гражданской службы — не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

в) ведущих должностей федеральной государственной гражданской службы — не менее двух лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

г) старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы — без предъявления требований к стажу.

Другие требования к государственным должностям государственной службы могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также нормативными актами государственных органов — в отношении служащих этих государственных органов.

Система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих РФ, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ и ее субъектов о государственной службе.

Федеральная государственная служба и государственная гражданская служба субъекта РФ финансируется за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта РФ.

Еще одной специфической разновидностью государственной службы стало появление в конце 2005 г. государственной службы российского казачества. Правовая регламентация данного института государственной службы находит свое отражение в Федеральном законе от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»¹.

В целях правовой регламентации исторически сложившейся общности людей данным законом регламентировано понятие «казачье общество» — это форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация). Казачьи общества создаются в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ, члены которых в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Казачьи общества подлежат внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Основными принципами несения российским казачеством государственной службы также являются: законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан РФ к государственной службе, взаимосвязь государственной и муниципальной службы; профессионализм и компетентность государственных служащих; а также защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность государственных органов и должностных лиц, физических и юридических лиц. Российское казачество проходит военную службу в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских (специальных) формированиях, как правило, в соединениях и воинских частях Вооруженных Сил РФ, которым присвоены традиционные казачьи наименования, во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ, в пограничных органах.

¹ СЗ РФ. — 2005. — № 50. — Ст. 5245.

Российское казачество в установленном порядке:

1) оказывает содействие государственным органам в организации и ведении воинского учета членов казачьих обществ, организует военно-патриотическое воспитание призывников, их подготовку к военной службе и вневоинсковую подготовку членов казачьих обществ во время их пребывания в запасе;

2) принимает участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, по гражданской и территориальной обороне, в природоохранных мероприятиях;

3) принимает участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, охране Государственной границы Российской Федерации, борьбе с терроризмом;

4) осуществляет иную деятельность на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с органами военного управления, федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) осуществляет свое право на равный доступ к государственной службе в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) привлекается к несению государственной службы в соответствии с настоящим Федеральным законом при условии, что казачье общество, члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы, внесено в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Порядок принятия гражданами РФ, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы, а также форма одежды, знаки различия, чины и форма удостоверения члена казачьего общества не проходящих военную службу членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в РФ, определяются Президентом РФ.

Кроме того, казачество может привлекаться к несению муниципальной службы при условии, что казачье общество, члены которого приняли на себя обязательства по несению муниципальной службы, внесено в государственный реестр казачьих обществ в РФ, и в

соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным настоящим Федеральным законом для государственных служащих. При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе в случаях:

- 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 2) лишения его права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу;
- 3) наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;
- 4) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- 5) близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

б) наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

7) отказа от представления законодательно установленных сведений.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет:

- 1) личное заявление;
- 2) документ, удостоверяющий личность;
- 3) трудовую книжку;
- 4) документы, подтверждающие профессиональное образование;
- 5) справку из органов государственной налоговой службы о представлении сведений об имущественном положении;
- 6) медицинское заключение о состоянии здоровья;
- 7) другие документы, если это предусмотрено федеральным законом.

Сведения, представленные при поступлении гражданина на государственную службу, а также при решении вопроса о его назначении на высшую государственную должность государственной службы, подлежат проверке в установленном федеральным законом порядке.

В отдельных государственных органах федеральным законом могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, сообщаемых гражданином при поступлении на государственную службу и назначении его на высшие государственные должности государственной службы.

В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на государственную службу или назначению его на высшую государственную должность государственной службы, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в принятии его на государственную службу или назначении на высшую государственную должность государственной службы¹.

Гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет.

¹ Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. — М.: Юристъ, 2005. — С. 95.

В трудовой договор включается обязательство гражданина, поступающего на государственную службу, обеспечивать выполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов в интересах граждан Российской Федерации.

Поступление гражданина на государственную службу оформляется приказом по государственному органу о назначении его на государственную должность государственной службы.

При прекращении государственной службы в связи с выходом на пенсию государственный служащий считается находящимся в отставке и сохраняет присвоенный ему квалификационный разряд. В трудовой книжке производится запись о последней государственной должности государственной службы с указанием «в отставке».

На государственного служащего с его согласия может быть возложено исполнение дополнительных обязанностей по другой государственной должности государственной службы с оплатой по соглашению между руководителем государственного органа и государственным служащим.

В случае служебной необходимости государственный служащий с его согласия может быть командирован в другой государственный орган для исполнения должностных обязанностей по государственной должности государственной службы по его специальности на срок до двух лет.

Конкурс на замещение вакантной государственной должности государственной службы (далее — конкурс) обеспечивает право граждан на равный доступ к государственной службе.

Конкурс проводится среди граждан, подавших заявление на участие в нем, при соблюдении условий, установленных законом.

Государственные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения.

Конкурс может проводиться в форме конкурса документов (на замещение вакантных государственных должностей государственной службы 2-й группы) или конкурса-испытания (на замещение вакантных государственных должностей государственной службы 3, 4 и 5-й групп).

Конкурсная комиссия оценивает участников конкурса документов на основании документов об образовании, о прохождении госу-

дарственной службы и о другой трудовой деятельности, а также на основании рекомендаций, результатов тестирования, других документов, представляемых по решению соответствующих органов по вопросам государственной службы.

Конкурс-испытание проводится государственной конкурсной комиссией. Конкурс-испытание может включать прохождение испытания на соответствующей государственной должности государственной службы и завершается государственным квалификационным экзаменом.

Каждому участнику конкурса сообщается о результатах конкурса в письменной форме в течение месяца со дня его завершения. Решение конкурсной (государственной конкурсной) комиссии является основанием для назначения на соответствующую государственную должность государственной службы либо отказа в таком назначении. Другие условия проведения конкурса определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Для гражданина, впервые принятого на государственную должность государственной службы, в том числе по итогам конкурса документов, или для государственного служащего при переводе на государственную должность государственной службы иной группы и иной специализации устанавливается испытание на срок от трех до шести месяцев.

В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда государственный служащий отсутствовал на службе по уважительным причинам.

Государственному служащему до окончания срока испытания очередной квалификационный разряд не присваивается.

При неудовлетворительном результате испытания государственный служащий может быть переведен с его согласия на прежнюю или другую государственную должность государственной службы, а при отказе от перевода — уволен. Если срок испытания истек, а государственный служащий продолжает государственную службу, он считается выдержавшим испытание и последующее увольнение допускается только по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

Административно-правовой статус муниципальной службы в Российской Федерации

Правовой статус муниципальной службы регламентирован Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Так, **муниципальная служба** — это профессиональная, т.е. фактически единственная для данной категории лиц, деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель — тот или иной орган муниципального образования или муниципальное унитарное предприятие)¹.

Муниципальная служба основывается на принципах приоритета прав и свобод человека и гражданина; равном доступе граждан к управлению муниципальной службы, информационной доступности и внепартийности.

В целом между государственной и муниципальной службой много общих черт и взаимосвязей. Например, единство основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы; единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы; соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих; а также соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей

¹ Представителем нанимателя может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя). — *Прим. авторов.*

муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Так же, как и в государственной гражданской службе, муниципальная служба обладает классными чинами.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Гражданин Российской Федерации и лица, не обладающие российским гражданством, не могут быть приняты на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

- 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;
- 3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;
- 4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения

медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранного государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу.

В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

2) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципально-го образования;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

6) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностран-

ных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

10) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории

Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Глава 10

Административно-правовые гарантии

Говоря о гарантиях реализации прав субъектов административно-правовых отношений, традиционно принято выделять экономические, социальные, правовые гарантии, в том числе гарантии судебной защиты. В самом общем виде под гарантиями понимается комплекс средств, позволяющих обеспечить реализацию субъектами административно-правовых отношений своих прав. Во многих случаях гарантии принимают форму прав, воспользовавшись которыми заинтересованные субъекты могут обеспечить реализацию иных прав. В качестве иллюстрации рассмотрим содержание гарантий, существующих в форме права на обращения и на собрания.

Обращения граждан

Статьей 33 Конституции РФ закреплено одно из фундаментальных начал административного права, своего рода один из столпов данной отрасли, а именно право граждан на обращение. Обратимся к формулировке ст. 33 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Данное право является важнейшим элементом правового статуса граждан в целом и административно-правового статуса в особенности, а также представляет собой одну из основных гарантий защиты прав и свобод, декларируемых Конституцией России и иными нормативными правовыми актами.

Отметим, что приведенная конституционная формулировка, несмотря на ее важность в контексте содержания административно-правового статуса граждан, отличается известной лаконичностью. В этой связи представляется уместным сравнить существующую российскую норму с аналогичным конституционным положением, предусмотренным Основным Законом Республики Беларусь. Статьей 40 Конституции Беларуси предусмотрено, что каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу

в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивирован. Представляется, что приведенная норма обладает большей универсальностью, которая проявляется, во-первых, в том, что она обращена не только к гражданам, но к каждому. Соответственно, на конституционном уровне в равной степени закреплена возможность обращений как со стороны собственно граждан, так и со стороны иных категорий физических и юридических лиц. Несколько забегаю вперед, отметим, что в российской законодательстве отсутствует единый и четкий правовой механизм рассмотрения обращений юридических лиц, что можно рассматривать в качестве серьезного пробела правового регулирования. Во-вторых, и это не менее важно, на конституционном уровне одновременно с закреплением права зафиксирована корреспондирующая ему обязанность государственных органов и должностных лиц рассматривать обращения и давать по ним ответ в определенный законом срок.

Норма ст. 33 Конституции РФ находит свою конкретизацию в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон об обращениях). Этим Законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином РФ закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Данный порядок распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными и иными федеральными законами. Примерами таких исключений могут быть обращения, адресованные Уполномоченному по правам человека в РФ, обращения в Конституционный Суд РФ, обращения, связанные с разбирательством дел судами, обращения осужденных о помиловании, сообщения о преступлениях.

Так, порядок обращения с заявлением о преступлении урегулирован нормами уголовно-процессуального законодательства. В соответствии со ст. 141 УПК РФ заявление о преступлении может быть сделано в устном или письменной виде. Письменное заявление о пре-

ступлении заносится в протокол, который подписывается заявителем и лицом, принявшим данное заявление. Протокол должен содержать данные о заявителе, а также о документах, удостоверяющих его личность. Независимо от формы подобного заявления заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со ст. 306 УК РФ, о чем в протоколе делается отметка, удостоверяемая подписью заявителя. Заявителю выдается документ о принятии сообщения о преступлении с указанием данных о лице, его принявшем, а также даты и времени его принятия.

В отношении заявлений о преступлении установлен короткий срок рассмотрения; согласно ст. 144 УПК РФ дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах своей компетенции принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения. При проверке сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа вправе требовать производства документальных проверок, ревизий и привлекать к их участию специалистов. Особо оговорено, что руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по ходатайству соответственно следователя, дознавателя продлить срок принятия решения по заявлению до 10 суток. При необходимости проведения документальных проверок или ревизий руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить этот срок до 30 суток.

Несмотря на то что в названии Закона об обращениях акцент сделан именно на гражданах РФ, в практической деятельности необходимо учитывать положения ч. 3 ст. 1 названного Закона, в соответствии с которыми порядок рассмотрения обращений распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства. Случаи отступления от этого правила могут устанавливаться международными договорами РФ или федеральными законами.

Статья 2 Закона об обращениях подтверждает и конкретизирует принципиальные положения Конституции РФ, усиливая конституционное право на обращение следующими положениями:

граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам;

граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц;

рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Кроме того, анализ положений Закона об обращениях позволяет выделить следующие не менее важные гарантии реализации конституционного права на обращение:

гарантия безопасности гражданина в связи с его обращением (ст. 6) и, как отдельный аспект реализации данного положения в самом Законе об обращениях, установление недопустимости направления жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется (ч. 6 ст. 8);

обязательность принятия обращения к рассмотрению (ст. 9) и вытекающий из этого правила принцип срочности рассмотрения обращений (ст. 12).

Для понимания того, что представляет собой право гражданина на обращение, необходимо выяснить значение самого термина «обращение» применительно к данному Закону. Статья 4 дает следующее определение понятия «обращение»: направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Как видно, Закон об обращениях сохранил преемственность с актами советского законодательства в части деления обращений на три относительно обособленные группы, а именно предложение, заявление, жалоба.

Под **предложением** понимается рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление представляет собой просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституци-

онных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалоба — это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Согласно ст. 5 Закона об обращениях при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов или уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Как было отмечено ранее, особое внимание в Законе об обращениях уделено обеспечению гарантий безопасности гражданина в связи с его обращением. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 6 запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (ч. 2 ст. 6 Закона об обращениях).

Частью 6 ст. 8 Закона об обращениях запрещено направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. В случае если в соответствии с данным запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд (ч. 7 ст. 8 Закона).

Как уже было отмечено, ст. 9 Закона об обращениях закреплена обязательность принятия обращения к рассмотрению. Данная гарантия складывается из двух взаимосвязанных аспектов. Во-первых, обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Во-вторых, при необходимости обеспечивается его рассмотрение с выездом на место.

Особое место в числе гарантий реализации гражданами своего права на обращение является законодательное закрепление процедуры рассмотрения обращений. В сочетании с охарактеризованными гарантиями это своеобразный алгоритм, в равной степени обязательный и для тех, кто обращается, и в еще большей степени для тех, кто рассматривает эти обращения. Отступления от этого алгоритма представляют собой нарушение закона и должны влечь установленную ответственность. Итак, из чего складывается процедура рассмотрения обращений?

Во-первых, это требование к форме обращения. Статьей 7 Закона об обращениях определены требования к письменному обращению.

Так, гражданин в письменном обращении должен обязательно указать:

либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

свои фамилию, имя, отчество (законодателем сделана оговорка, что отчество указывается при его наличии);

почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения.

Кроме того, гражданин должен изложить суть предложения, заявления или жалобы, поставить личную подпись и дату. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Отступление от данных требований влечет ряд последствий, которые определяются тем, в чем именно состоит отступление от формы обращения. Так, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается (ч. 1 ст. 11 Закона об обращениях). Тем самым гражданин, нарушивший форму обращения, в какой-то мере наказывает себя сам, самостоятельно лишаясь возможности реализовать свое конституционное право. Однако данное положение содержит и иную смысловую нагрузку; оно направлено на недопустимость доносов и наветов, когда попытка опорочить человека оформляется в форме анонимного сообщения.

Законодательством сделана особая оговорка в отношении обращений, в которых содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем. Понятно, что по известным причинам лицо, обращающееся с такого рода обращением, в подавляющем большинстве случаев будет как раз стремиться сохранить свою анонимность. Нельзя исключать и того, что подобного рода обращения могут исходить от психически неуравновешенных людей, обуславливаясь узкокорыстными интересами. Поэтому в данном вопросе законодатель (ч. 1 ст. 11 Закона об обращениях) использует универсальное правило: подобные аноним-

ные обращения направляются в государственные органы в соответствии с их компетенцией (например, в органы внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы охраны и т.д.).

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью или имуществу должностного лица, а также членов его семьи, в соответствии с ч. 3 ст. 11 Закона об обращении вправе оставить подобное обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом. Здесь мы можем видеть определенную взаимосвязь административного права с гражданским, одним из основных постулатов которого также является недопустимость злоупотребления правом (ст. 10 ГК РФ).

Особый случай представляет ситуация, предусмотренная ч. 4 ст. 11 Закона об обращениях. Если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению. Данное положение нуждается в пояснении. Необходимо помнить, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Закона РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» граждане РФ вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения РФ с предложениями, заявлениями, жалобами на государственном языке РФ, родном языке или на любом другом языке народов РФ, которым они владеют. В свою очередь, согласно ч. 5 ст. 15 названного Закона, ответы на предложения, заявления и жалобы граждан даются на языке обращения. В случае невозможности дать ответ на языке обращения используется государственный язык Российской Федерации, т.е. русский язык. Таким образом, говоря о невозможности прочтения обращения, законодатель имеет в виду ситуацию, когда обращение написано почерком, не позволяющим определить содержание написанного, текст обращения залит чернилами или иными веществами и аналогичные ситуации, когда невозможно определить содер-

жание написанного. Само по себе обращение, написанное не на русском языке, не может служить причиной не дать на него ответ.

Во-вторых, обязательность регистрации обращений. Согласно ч. 2 ст. 8 Закона об обращениях письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Очевидно, что, устанавливая обязательность регистрации обращений, законодатель исходил из необходимости исключить возможность для «пропажи» поступившего обращения, позволяющей оставить его без рассмотрения. Кроме того, регистрация обращений позволяет обеспечить действенный контроль за соблюдением сроков их рассмотрения.

На практике в соответствии со сложившимися правилами делопроизводства гражданину, обратившемуся в конкретный государственный орган или орган местного самоуправления, ставится отметка о принятии обращения на копии обращения непосредственно при получении обращения, и, если регистрация обращения сразу невозможна, через некоторое время по запросу этого гражданина, как правило, по телефону сообщается регистрационный номер обращения.

В-третьих, направление обращения компетентному лицу. В соответствии с ч. 1 ст. 8 Закона об обращениях гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Однако законодателем предусмотрен и ряд отступлений от этого правила. Так, в силу ч. 3 ст. 8 рассматриваемого Закона письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

Кроме того, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение 7 дней со дня регистрации направ-

ляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам (ч. 4 ст. 8 Закона об обращениях).

Данный порядок представляется вполне обоснованным и логичным, поскольку далеко не каждый гражданин может в совершенстве знать компетенцию всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. В этой связи законодательство не допускает возможности отказа в рассмотрении обращения по формальному мотиву направления обращения «не тому лицу», а, наоборот, возлагает на получившего обращение обязанность передать его тому, в чью компетенцию входит рассмотрение подобного рода обращений.

В-четвертых, установление конкретных сроков рассмотрения обращений. В соответствии с ч. 1 ст. 12 Закона об обращениях письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях на основании части 2 ст. 12 рассматриваемого Закона руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение. Аналогичным образом и на указанный срок допускается продление срока рассмотрения обращения в случае, если орган или должностное лицо, получившие обращение, для подготовки ответа вынуждены запрашивать документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц. Отметим, что в соответствии с ч. 2 ст. 10 Закона об обращениях государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставить документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением тех, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для

которых установлен особый порядок предоставления. Отметим, что действовавший до вступления в силу Закона об обращениях порядок, установленный Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», в части сроков рассмотрения обращений был более гибким. Так, предусматривалось, что заявления и жалобы разрешаются в срок до 1 месяца со дня поступления в государственный, общественный орган, на предприятие, в учреждение, организацию, обязанные разрешить вопрос по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки — безотлагательно, но не позднее 15 дней. Особо оговаривалось, что в тех случаях, когда для разрешения заявления или жалобы необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки разрешения заявления или жалобы могут быть в порядке исключения продлены руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа, предприятия, учреждения и организации, но не более чем на 1 месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

Предложения граждан рассматривались в срок до 1 месяца, за исключением тех предложений, которые требуют дополнительного изучения, о чем должно было сообщаться лицу, внесшему предложение.

Особо оговаривались сокращенные сроки рассмотрения заявлений и жалоб военнослужащих и членов их семей:

в органах Союза ССР и в республиканских органах в срок до 15 дней со дня их поступления в орган, обязанный разрешить вопрос по существу;

в местных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях — безотлагательно, но не позднее 7 дней со дня поступления заявления или жалобы в орган, обязанный разрешить вопрос по существу.

В случаях если для разрешения заявления или жалобы военнослужащих и членов их семей было необходимо проведение специальной проверки, истребование материалов либо принятие других мер, сроки разрешения заявления или жалобы могли быть в порядке исключения продлены руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа, предприятия, учреждения и орга-

низации, но не более чем на 15 дней, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

При этом особо оговаривалось, что предложения, заявления и жалобы военнослужащих, связанные с прохождением службы, подаются, рассматриваются и разрешаются в соответствии с Уставом внутренней службы и Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил СССР. Иными словами, установленный названным Указом льготный порядок рассмотрения обращений военнослужащих и членов их семей распространялся на правоотношения, не связанные напрямую с военной службой, например обращения по поводу работы жен военнослужащих, предоставления мест в детских садах и т.п.

Представляется, что особый, по-своему льготный порядок рассмотрения обращений военнослужащих и членов их семей был обусловлен спецификой деятельности данных лиц (например, в отдаленных гарнизонах), своего рода проявлением уважения государства к своим защитникам. Российское законодательство в новом Законе об обращениях отказалось от выделения обращений военнослужащих и членов их семей, что, по мнению авторов, является существенным недостатком Закона.

В-пятых, закрепление требований к содержанию ответа на обращение. В соответствии с прямым указанием ст. 10 Закона об обращениях государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение;

2) запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

4) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

5) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного са-

моуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом или уполномоченным на то лицом.

В ряде случаев, которые уже были рассмотрены, законодательство исходит из невозможности дать ответ по существу поставленных в обращении вопросов (анонимность обращения; оскорбительный характер; невозможность прочтения обращения). Другими случаями, допускающими возможность не давать ответ на обращение по существу, являются случаи, именуемые в просторечии «сутяжничество», а также связанные с государственной или иной охраняемой федеральным законом тайной.

Так, частью 5 ст. 11 Закона об обращениях оговорено, что, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное либо уполномоченное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что это и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

В случае если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений (ч. 6 ст. 11 Закона об обращениях).

Особо отметим, что ч. 7 ст. 11 Закона об обращениях предусмотрено, что, если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соот-

ветствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Анализ норм Закона об обращениях свидетельствует, что основное внимание законодателя было уделено регламентации письменных обращений граждан. Вместе с тем представляется вполне очевидным тот факт, что значительное количество граждан, даже вполне образованных, испытывают определенные трудности с изложением своих проблем на бумаге. Одной из причин такой ситуации является элементарная правовая неграмотность значительной части российского населения. По этой причине, как уже отмечалось, особо выделяются устные обращения. Именно для их принятия предусмотрена процедура личного приема граждан руководителями и уполномоченными лицами государственных органов и органов местного самоуправления. Конечно, ситуация, когда, например, в 1906 г. простой российский обыватель мог записаться на прием к премьер-министру Российской империи и, самое главное, получить ответ на свое прошение непосредственно из уст главы правительства, сегодня, спустя 100 лет, выглядит фантастической. Отметим, что регламентации личного приема граждан в Законе об обращениях посвящена отдельная ст. 13. В соответствии с ней личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. На практике такую информацию можно получить непосредственно в конкретных органах, а также с постепенным развитием Интернета — на сайтах значительного количества органов государственной власти и местного самоуправления. Так, в городе Санкт-Петербурге большой объем информации можно получить на официальном портале Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru. Кроме того, конкретизации положений ст. 13 Закона об обращениях призваны служить специальные нормативные правовые акты, принимаемые государственными органами и органами местного самоуправления.

В качестве примеров таких актов можно привести:

приказ Федеральной налоговой службы от 2 октября 2008 г. № ММ-3-4/444@ «Об утверждении Положения об организации лич-

ного приема граждан в центральном аппарате Федеральной налоговой службы»¹;

приказ Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия от 22 июня 2009 г. № 103 «Об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия»²;

приказ Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 19 августа 2009 г. № 48 «Об утверждении Положения об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка»³.

Законом об обращениях определена процедура рассмотрения устных обращений граждан.

В числе особенностей данной процедуры выделим следующие:

при личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность;

содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном Законом об обращениях;

в случае если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться;

в ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

¹ БНА ФОИВ. — 2009. — № 3.

² БНА ФОИВ. — 2009. — № 31.

³ БНА ФОИВ. — 2009. — № 40.

В соответствии со ст. 14 Закона об обращениях государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица контролируют в пределах своей компетенции соблюдение порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Статьей 15 Закона об обращениях особо оговаривается, что лица, виновные в его нарушении, несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ. Данная норма адресована прежде всего к государственным и муниципальным служащим, руководителям государственных органов и органов местного самоуправления. Под ответственностью, которую имеет в виду Закон об обращениях, в первую очередь понимается дисциплинарная ответственность. Вместе с тем в ст. 16 рассматриваемого Закона особо оговариваются и случаи гражданско-правовой ответственности. Установлено, что гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. В то же время в случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с гражданина по решению суда. Конечно, необходимо определить время для того, чтобы сложилась практика применения ст. 16 Закона об обращениях. Однако уже сейчас можно сказать, что закрепление взаимной гражданско-правовой ответственности как гражданина, так и государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц можно рассматривать в качестве еще одной, немаловажной гарантии соблюдения прав и законных интересов граждан.

Ранее были приведены примеры подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, конкретизирующих процедуру личного приема граждан. Также важно отметить, что к настоящему времени федеральными органами исполнительной власти принято значительное количество актов, направленных на реализацию положений Закона об обращениях в

комплексе. Речь идет, в первую очередь, о соответствующих Административных регламентах.

В качестве примера приведем следующие акты:

приказ Федеральной службы охраны РФ от 26 сентября 2007 г. № 450 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в федеральных органах государственной охраны»¹;

приказ Минсельхоза России от 27 апреля 2009 г. № 165 «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок»²;

приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 1 июня 2009 г. № 260 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по исполнению государственной функции «Прием граждан, рассмотрение их предложений, заявлений и жалоб по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности»³;

Напомним, что порядок рассмотрения обращений, установленный Законом об обращениях, не распространяется на обращения граждан в судебные органы. Прежде всего, это относится к такому виду обращений, как жалоба. По сути, рассматриваемый Закон является правовой основой механизма административного обжалования, когда заинтересованный гражданин пытается решить возникающие проблемы без обращения в судебные органы. Во многих случаях административная жалоба, адресованная в конкретный орган или должностному лицу, может быть рассмотрена гораздо быстрее, нежели в суде. Кроме того, вряд ли стоит сбрасывать со счетов и определенный мировоззренческий аспект: у значительной части российского общества возможность защиты своих прав далеко не всегда связана с судами, многие люди не имеют ни опыта, ни желания обращаться в суд, да и опасения прослыть в глазах окружаю-

¹ БНА ФОИВ. — 2008. — № 10.

² Там же. — 2009. — № 41.

³ Там же. — № 30.

щих «сутягой» играют не последнюю роль. Мы далеки от утверждения, что административная жалоба — это плохо, а все вопросы нужно решать только в суде. В идеале административное и судебное обжалование должны взаимно дополнять друг друга. Иной вопрос, что в ряде ситуаций решение по обращению гражданина в административном порядке далеко не всегда устраивает гражданина, да и, скажем прямо, далеко не всегда соответствует закону. В подобных ситуациях суд выступает в качестве своеобразной последней инстанции, призванной поставить точку в возникшей конфликтной ситуации.

На наш взгляд, большое количество жалоб граждан в судах — это своего рода тревожный сигнал, свидетельствующий о том, что в механизме рассмотрения жалоб граждан в административном порядке существуют определенные сбои, вынуждающие гражданина искать правду в суде. Однако повторимся, что, по нашему твердому убеждению, и административное, и судебное обжалования имеют равное право на существование, при этом именно за судом остается последнее слово в рассмотрении спора. Данная позиция основывается в положении, закрепленном ст. 46 Конституции РФ:

каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. По сути, данная норма представляет собой конституционный фундамент существования механизма судебного обжалования;

решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц могут быть обжалованы в суд;

каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Наиболее характерным примером практической реализации данного конституционного положения является практика обращения российских граждан в Европейский Суд по правам человека.

Правовую основу механизма судебного обжалования составляют Гражданский процессуальный кодекс РФ и Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (далее — Закон об обжаловании)¹.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 685.

Статьей 1 Закона об обжаловании установлено, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

Ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ст. 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Действие статей Закона об обжаловании в отношении государственных служащих распространяется также на муниципальных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим.

К числу действий (решений), которые могут быть обжалованы в суд, ст. 2 рассматриваемого Закона относит коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

нарушены права и свободы гражданина;

созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;

незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если указанное бездействие повлекло нарушение прав граждан.

Особо оговаривается, что каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные и муниципальные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным за-

коном ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

Гражданин вправе обжаловать как названные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно.

К официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

Статьей 3 Закона об обжаловании предусмотрено, что суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений):

проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ;

в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Согласно ст. 4 Закона об обжаловании гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Таким образом, говоря об обжаловании в порядке подчиненности, Закон об обжаловании в определенной степени дублирует положения Закона об обращениях.

Вышестоящий в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо, в свою очередь, обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он наделен правом обратиться в суд. Необходимо сделать оговорку, что в настоящее время порядок рассмотрения жалоб граждан определен рассмотренным Законом об обращениях, который в строго оговоренных

случаях допускает возможность продления срока рассмотрения поступившей жалобы при наличии оснований и соблюдении порядка, установленных Законом об обращениях. И тогда, при неполучении ответа по жалобе в течение месяца, у гражданина не будет оснований для обращения в суд, при условии, что он был надлежащим образом уведомлен о продлении срока рассмотрения его жалобы.

По усмотрению гражданина жалоба может быть подана либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Приняв жалобу к исполнению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Подача жалобы оплачивается государственной пошлиной в установленном размере. Суд может освободить гражданина от уплаты пошлины или уменьшить ее размер.

Следует отметить, что в настоящее время Налоговым кодексом РФ установлено, что при подаче в суд заявления об оспаривании решения или действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, нарушивших права и свободы граждан или организаций, размер государственной пошлины составляет 100 руб. (подп. 7 п. 1 ст. 333.19 НК РФ).

Статьей 5 Закона об обжаловании определены сроки обращения с жалобой в суд:

3 месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;

1 месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ (здесь опять мы должны помнить о возможности продления срока рассмотрения жалобы, допускаемой Законом об обращениях).

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предпри-

тий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства, определенных Гражданским процессуальным кодексом РФ, с учетом особенностей, установленных Законом об обжаловании. Важно отметить, что этот Закон закрепляет своего рода презумпцию виновности органов и лиц, чьи действия (решения) или бездействия обжалуются: в соответствии с ч. 2 ст. 6 рассматриваемого Закона на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений). В свою очередь, гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан представить доказательства нарушения своих прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Необходимо отметить, что к настоящему времени большая часть положений Закона об обжаловании дублируется нормами ГПК РФ, закрепляющего в том числе и специфику производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Статья 245 этого Кодекса выделяет следующие категории дел, возникающих из публичных правоотношений, которые рассматриваются судами общей юрисдикции:

по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено к компетенции иных судов;

по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

иные дела, возникающие из публичных правоотношений.

Как видим, перечень дел, рассматриваемых судами, значительно шире очерченного Законом об обжаловании. По сути, это одна из нескольких, пусть даже и наиболее многочисленная по объему категория дел, возникающих из публичных правоотношений. В настоящее время основные положения Закона об обжаловании фактически включены в гл. 25 ГПК РФ. Этой главой регламентировано производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Говоря об обращениях и обжаловании, нами был сознательно сделан акцент на гражданах. Однако это совсем не означает, что иные субъекты административно-правовых отношений лишены возможности обращаться и, в частности, обжаловать нарушения своих прав. Право на обращение, одним из элементов которого выступает обжалование, является универсальным. Так, юридические лица вправе обращаться суд в случаях, предусмотренных законодательством. Например, в соответствии со ст. 21 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель имеют право обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации. Подобные обращения рассматриваются судом в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом РФ. Так, в частности, главой 24 АПК РФ определен порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездей-

¹ Российская газета. — 2008. — № 266.

ствия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц. Необходимо отметить, что данный порядок во многом аналогичен порядку, установленному в отношении подобной категории дел Гражданским процессуальным кодексом РФ. В соответствии со ст. 200 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия) возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными. В случае если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Решения арбитражного суда по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц подлежат немедленному исполнению, если иные сроки не установлены в решении суда.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что действующее законодательство об обращениях оставляет не до конца уре-

гулированными ряд важных вопросов. Речь идет, в частности, о таких вопросах, как процедура рассмотрения обращений юридических лиц, не являющихся жалобами, а также порядок взаимоотношений граждан и организаций, которые не являются органами государственной власти и местного самоуправления. Обратим внимание на то, что ранее действовавший Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» распространял свои требования на любые обращения граждан, в том числе те, которые были адресованы общественным органам, предприятиям, учреждениям, организациям и их руководителям. Было установлено, что государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, их руководители, другие должностные лица обязаны в соответствии со своими полномочиями в установленном настоящим Указом и другим законодательством Союза ССР и союзных республик порядке и сроки рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Таким образом, существовал универсальный механизм защиты прав граждан как при обращении в государственные органы, так и при обращении, например, в организации и на предприятия. Современный Закон об обращениях выводит из сферы своего регулирования обращения граждан, адресованные негосударственным структурам, например, коммерческим организациям. Такое положение представляется, по меньшей мере, спорным, поскольку зачастую соблюдение многих прав граждан зависит от того, каким образом будет рассмотрено их обращение именно в негосударственных и немунципальных структурах. Отдельные законодательные положения, содержащиеся, например, в законодательстве о защите прав потребителей и устанавливающие порядок и сроки рассмотрения обращений потребителей, являются, скорее, исключением. Поэтому, по нашему глубокому убеждению, законодательная регламентация рассмотрения обращений граждан государственными и муниципальными органами, а также их должностными лицами должна быть дополнена законодательной регламентацией рассмотрения обращений граждан коммерческими и некоммерческими организациями, общественными объединениями, их руководителями.

Кроме того, остается открытым вопрос законодательной регламентации порядка рассмотрения обращений юридических лиц. Опять-таки отдельные положения содержатся в законодательных и подзаконных актах. Так, приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 1 июля 2008 г. № 08-102/пз было утверждено Положение о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций, поступающих в Федеральную службу по финансовым рынкам¹. Как видно уже из самого названия данного акта, он касается не только обращений граждан, но и обращений юридических лиц. Представляется целесообразным установление определенных общих правил рассмотрения обращений юридических лиц, которые дополнили бы существующий порядок рассмотрения такой их разновидности, как жалобы.

Право на мирные собрания

Одной из многочисленных составляющих административно-правового статуса граждан является право, которое можно условно обозначить как право на мирные собрания. Условно потому, что анализ законодательства свидетельствует о том, что понятие «собрание» применяется и в узком смысле как одна из форм публичных мероприятий. На наш взгляд, любое публичное мероприятие, будь то митинг или демонстрация, — это прежде всего собрание людей. Однако далее термин «собрание» будет дан в узком значении, так, как его определяет законодательство РФ. Данное право базируется на норме ст. 31 Конституции РФ, устанавливающей, что граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования.

Декларируемое Конституцией РФ названное право граждан РФ на мирные собрания обретает реальный смысл в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»² (далее — Закон о собраниях), нормы которого направлены на обеспечение реализации данного права.

¹ БНА ФОИВ. — 2008. — № 35.

² Российская газета. — 2004. — № 131.

Достаточно долгое время после принятия Конституции РФ на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. правовое регулирование порядка реализации конституционного права граждан осуществлялось целым рядом подзаконных актов. В их числе особо необходимо выделить Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»¹. Данный Указ предусматривал, что до принятия соответствующего российского закона порядок проведения публичных мероприятий будет определяться Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306-XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР»² в части, не противоречащей Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом Российской Федерации 22 ноября 1991 г. Отметим, в частности, что названный Указ Президиума Верховного Совета СССР не предусматривал существования такой формы, как пикетирование.

Указом Президента РФ № 524 оговаривалось, что осуществление права собираться мирно, без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования не должно нарушать права и свободы других лиц. Использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды войны и насилия запрещалось. Любопытно, что Указ Президента РФ № 524 предписывал Министерству юстиции РФ, Министерству внутренних дел РФ и существовавшему тогда Министерству безопасности РФ в месячный срок представить проект закона о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования для внесения в порядке законодательной инициативы в Верховный Совет РФ. Однако потребовалось еще 12 лет, чтобы был принят соответствующий федеральный закон.

Закон о собраниях различает формы, в которых граждане РФ вправе реализовывать свое конституционное право, давая легальное определение обобщающего понятия «публичное мероприятие» и его разновидностей в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 22. — Ст. 1216.

² Ведомости СНД СССР и ВС СССР. — 1988. — № 31. — Ст. 504.

Под **публичным мероприятием** Закон о собраниях (ст. 2) понимает открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Собрание — совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Митинг — массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

Демонстрация — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время продвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Шествие — массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

Пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Статьей 3 Закона о собраниях определены принципы проведения публичных мероприятий, а именно законность, под которой понимается соблюдение положений Конституции РФ, Закона о собраниях, иных законодательных актов РФ, и добровольность участия в публичном мероприятии.

Отдельная, заключительная гл. 3 рассматриваемого Закона (ст. 18, 19) посвящена гарантиям реализации гражданами права на проведение публичного мероприятия.

Так, статья 18 закрепляет следующие принципиальные положения:

1) организатор публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не вправе препятствовать участникам публичного мероприятия в выражении своих мнений способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия;

2) органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством РФ, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия;

3) поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия осуществляются на безвозмездной основе.

Особое место занимает закрепление Законом о собраниях гарантии судебной защиты. В соответствии со ст. 19 названного Закона решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством РФ.

Закон о собраниях, будучи по своему содержанию актом административного права, определяет четкую процедуру организации и проведения публичных мероприятий.

В соответствии со ст. 4 эта процедура включает:

1) оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления;

2) проведение предварительной агитации;

3) изготовление и распространение средств наглядной агитации;

4) другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Согласно ч. 1 ст. 5 Закона о собраниях организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ (организатором демонстраций, шествий и пикетирований — гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний — 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 рассматриваемого Закона не могут быть организаторами публичного мероприятия:

1) лицо, признанное судом недееспособным либо ограниченно дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;

2) политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном порядке.

В свою очередь, согласно ст. 6 Закона о собраниях, участниками публичного мероприятия признаются граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем.

Участники публичного мероприятия имеют право:

1) участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия;

2) использовать при проведении публичного мероприятия различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством РФ;

3) принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны:

1) выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа

местного самоуправления и сотрудников органов внутренних де2) соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия. Под регламентом проведения публичного собрания Закон о собраниях (ст. 2) понимает документ, содержащий повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа. Однако необходимо отметить, что в отличие от уведомления о проведении публичного мероприятия, содержание которого подробно регламентировано Законом о собраниях, подобная регламентация в отношении регламента отсутствует. Анализ норм Закона о собраниях позволяет прийти к выводу о том, что составление регламента производится организаторами публичного мероприятия и согласуется с органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, которые принимают уведомления о проведении публичного мероприятия.

Закон о собраниях наделяет организатора публичного мероприятия широким объемом прав, сочетающихся с рядом серьезных обязанностей и ограничений. Так, в частности, организатор публичного мероприятия вправе:

1) проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в местах и во время, которые указаны в уведомлении о проведении публичного мероприятия либо изменены в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления, собрания — в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания;

2) проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации;

3) уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;

4) организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;

5) использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Российской Федерации.

В свою очередь, в соответствии с ч. 4 ст. 5 Закона о собраниях организатор публичного мероприятия обязан подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия. Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее 3 дней до дня его проведения.

Статья 2 Закона о собраниях определяет уведомление о проведении публичного мероприятия как документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта РФ или органу местного самоуправления в порядке, установленном Законом о собраниях, сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта РФ. Например, в настоящее время порядок подачи уведомлений о публичных мероприятиях в г. Москве регламентирован Законом г. Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований». Как следует из преамбулы данного Закона, он направлен на обеспечение в пределах ведения города Москвы условий реализации права граждан РФ на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

В соответствии со ст. 2 названного московского Закона уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подает-

ся его организатором в письменной форме непосредственно в орган исполнительной власти города Москвы, определенный Законом, в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

В соответствии с ч. 2 ст. 2 московского Закона уведомление о проведении публичного мероприятия с заявленным количеством участников до 5 тыс. человек подается в префектуру административного округа города Москвы, на территории которого предполагается проведение публичного мероприятия; свыше 5 тыс. человек, а также в случае, если публичное мероприятие (за исключением пикетирования) предполагается проводить на территории Центрального административного округа города Москвы либо на территории более чем одного административного округа города Москвы (независимо от количества его участников), — в Правительство Москвы.

Уведомление о проведении публичного мероприятия, согласно ч. 3 ст. 7 Закона о собраниях, должно содержать следующую информацию:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников;
- 4) дата и время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;
- 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;

9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Уведомление о проведении публичных мероприятий в соответствии с принципами их проведения (законность и добровольность участия) подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

С момента подачи уведомления о проведении публичного мероприятия его организатор и иные граждане имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии. Для проведения предварительной агитации могут использоваться средства массовой информации, устные призывы, распространяться листовки, плакаты и объявления, использоваться иные не запрещенные законодательством РФ формы агитации.

При этом Закон о собраниях отмечает (ч. 3 ст. 10), что недопустимо проведение предварительной агитации в формах, оскорбляющих и унижающих достоинство человека и гражданина. Особо оговаривается, что предварительная агитация не может проводиться в форме публичного мероприятия, если порядок его организации и проведения не соответствует требованиям Закона о собраниях. Иными словами, без соблюдения его требований, в частности без надлежащего уведомления, нельзя организовывать митинг, приглашать людей на демонстрацию.

В случае отказа организатора публичного мероприятия от его проведения он обязан принять меры по прекращению предварительной агитации и информированию граждан и органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, которым подано уведомление о проведении данного публичного мероприятия, о принятом решении.

В соответствии со ст. 11 Закона о собраниях материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия осуществляется его организатором и участниками за счет собственных

средств, а также за счет средств и имущества, собранных и (или) переданных для проведения данного публичного мероприятия, если федеральными законами, актами Правительства РФ, законами субъектов РФ не установлено иное. Полномочия участников публичного мероприятия, осуществляющих материально-техническое обеспечение публичного мероприятия, должны быть письменно удостоверены его организатором.

Определяя права и обязанности организаторов и участников публичного мероприятия, Закон о собраниях не менее подробно регламентирует обязанности и права органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. При этом делается акцент именно на обязанностях названных органов. Так, в соответствии со ст. 12 орган исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:

1) документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;

2) довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение 3 дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за 5 дней до дня его проведения — в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о собраниях;

3) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона о собраниях. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия;

4) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

5) обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказать им при необходимости неотложную медицинскую помощь;

6) информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;

7) при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», своевременно информировать об этом соответствующие федеральные органы государственной охраны.

Частью 2 ст. 12 Закона о собраниях особо оговаривается, что, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции РФ и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством РФ об административных правонарушениях или ее уголовным законодательством, орган исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления незамедлительно доводит до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.

Отдельные положения Закона о собраниях посвящены определению правового статуса уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления (ст. 13), а также правового статуса уполномоченного представителя органа внутренних дел (ст. 14).

Так, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления имеет право:

1) требовать от организатора публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;

2) принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия в порядке и по основаниям, предусмотренным Законом о собраниях.

Основания приостановления и прекращения публичного мероприятия будут рассмотрены нами далее.

Помимо прав, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления несет следующие обязанности:

1) присутствовать на публичном мероприятии;

2) оказывать организатору публичного мероприятия содействие в его проведении;

3) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Закон о собраниях предусматривает (ст. 14), что по предложению органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение), на которой (в котором) планируется проведение публичного мероприятия, обязан назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел имеет право:

1) требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения);

2) требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;

3) по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

В свою очередь, уполномоченный представитель органа внутренних дел обязан:

- 1) оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции;
- 2) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Закон о собраниях содержит ряд ограничений в отношении места и времени проведения публичных мероприятий. По правилу, установленному ч. 1 ст. 8 Закона о собраниях, публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами. Часть 2 ст. 8 Закона о собраниях к таким местам относит:

- 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 4) пограничные зоны, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ с учетом особенностей таких объектов и требований Закона о собраниях. Порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника

«Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад, определяется Президентом РФ.

В соответствии со ст. 9 рассматриваемого Закона публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 23 часов текущего дня по местному времени.

Рассмотрим административно-правовой механизм взаимодействия организаторов публичных мероприятий с органами исполнительной власти субъектов РФ на примере города Москвы. Для этого вновь обратимся к положениям Закона г. Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10.

В соответствии с ч. 5 ст. 2 московского Закона при подаче уведомления о проведении публичного мероприятия организатор публичного мероприятия или его представитель обязан предъявить документы:

- 1) удостоверяющие личность;
- 2) свидетельствующие о достижении физического лицом — организатором публичного мероприятия возраста, предусмотренного федеральным законодательством (в зависимости от формы публичного мероприятия), и о наличии у него гражданства Российской Федерации;
- 3) свидетельствующие о государственной регистрации юридического лица — организатора публичного мероприятия при наличии у него статуса юридического лица;
- 4) подтверждающие в соответствии с федеральным законодательством право представлять организатора публичного мероприятия.

Факт подачи уведомления подтверждается штампом органа исполнительной власти города Москвы, в который было подано уведомление, с указанием даты и времени получения уведомления.

Уведомление о проведении публичного мероприятия рассматривается органом исполнительной власти г. Москвы в течение 3 рабочих дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за 5 дней до дня его проведения — в день его получения).

Статьей 3 московского Закона определены условия материально-технического и организационного обеспечения проведения публичного мероприятия. В частности, предусмотрено, что материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия осу-

ществляется его организатором и участниками за счет собственных средств, а также за счет средств и имущества, собранных и (или) переданных для проведения данного публичного мероприятия. Полномочия участников публичного мероприятия, осуществляющих материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия, должны быть письменно удостоверены его организатором.

В соответствии с ч. 3 ст. 3 московского Закона расчет норм предельной заполняемости территории, помещения в месте проведения публичного мероприятия производится органом исполнительной власти г. Москвы, рассматривающим уведомление о проведении публичного мероприятия, исходя из возможности беспрепятственного нахождения двух человек на одном квадратном метре территории и количества посадочных мест в помещении. Особо оговорено, что порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, и норма предельной заполняемости указанных территорий определяются Правительством Москвы с учетом особенностей таких объектов и требований Закона о собраниях.

В настоящее время постановлением Правительства Москвы от 28 августа 2007 г. № 757-ПП утвержден Порядок проведения в городе Москве публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры. Данным Порядком, в частности, установлено, что орган исполнительной власти г. Москвы после получения уведомления о проведении публичного мероприятия на территории объекта, являющегося памятником истории и культуры, в день регистрации, а при поступлении уведомления после 16:00 ч — в первой половине следующего рабочего дня направляет копию в Комитет по культурному наследию города Москвы, который обязан в срок не позднее следующего рабочего дня направить официальный ответ с мотивированным заключением о возможности или невозможности проведения указанного мероприятия, а в случае положительного решения определить уполномоченное лицо названного Комитета в качестве наблюдателя за проведением публичного мероприятия.

Заключение Комитета по культурному наследию г. Москвы о невозможности проведения мероприятия на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры, является основанием

для направления органом исполнительной власти г. Москвы организаторам публичного мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения данного мероприятия, а также предложения об устранении организаторами публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям законодательства.

Организаторам публичного мероприятия, подавшим уведомление о проведении публичного мероприятия на территории объекта, являющегося памятником истории и культуры, может быть направлено обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия в случаях:

1) если объект, являющийся памятником истории и культуры, находится в аварийном состоянии и проведение публичного мероприятия на его территории создает угрозу здоровью и безопасности участников публичного мероприятия;

2) если на момент планируемого публичного мероприятия на объекте, являющемся памятником истории и культуры, проводятся ремонтные, реставрационные или консервационные работы;

3) если на объекте, являющемся памятником истории и культуры, ранее запланировано проведение культурно-массовых, зрелищных экскурсионных мероприятий;

4) если проведение публичного мероприятия создает препятствие (ограничение) для доступа граждан на территорию объектов, являющихся памятниками истории и культуры;

5) если проведение публичного мероприятия создает препятствие в работе органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений, расположенных на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры;

б) в иных случаях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Пунктом 3.4 рассматриваемого Порядка установлено, что непосредственно перед проведением публичного мероприятия организаторы обязаны довести до сведения его участников информацию о ценности объекта, являющегося памятником истории и культуры, и предупредить о совершении действий, способных привести к повреждению или уничтожению объекта культурного на-

следования. В ходе проведения публичного мероприятия запрещается совершение действий, создающих угрозу повреждения или уничтожения памятника истории и культуры либо изменения его облика или интерьера. Особо оговаривается, что в случае нарушений установленного порядка проведения публичного мероприятия на территориях объектов, повлекших разрушения, повреждения памятников истории и культуры, организаторы публичного мероприятия обязаны возместить причиненный ущерб в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 3.6 Порядка проведения в городе Москве публичных мероприятий...).

Закон о собраниях определяет основания и порядок приостановления и прекращения публичного мероприятия.

Приостановление публичного мероприятия. Статьей 15 Закона о собраниях предусмотрено, что, если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

В случае невыполнения требования об устранении данного нарушения уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время устранения нарушения. Затем публичное мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено. Если же нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, то публичное мероприятие прекращается в порядке, установленном Законом о собраниях.

Прекращение публичного мероприятия. Статьей 16 Закона о собраниях дан исчерпывающий перечень оснований для прекращения публичного мероприятия:

1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;

2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований Закона о собраниях, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

Порядок прекращения публичного мероприятия регламентирован ст. 17 Закона о собраниях. Предусматривается, что в случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления:

1) дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;

2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

3) в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.

В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники милиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Рассмотренный порядок прекращения публичного мероприятия не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих случаях публичное мероприятие прекращается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Часть 4 ст. 17 Закона о собраниях указывает, что неисполнение законных требований сотрудников милиции или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет ответственность этих участников, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Отметим, что в зависимости от характера противоправного деяния такая ответственность может быть административной или уголовной. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ неповиновение законному распоряжению

или требованию сотрудника милиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей влекут административное наказание в виде административного штрафа в размере от 500 до 1000 руб. или административный арест на срок до 15 суток. В свою очередь, посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа в целях воспрепятствования законной деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности либо из мести за такую деятельность влечет уголовную ответственность по ст. 317 УК РФ и наказание в виде лишения свободы на срок от 12 до 20 лет с ограничением свободы на срок до двух лет либо пожизненного лишения свободы, либо смертной казни.

Особо отметим, что за нарушение установленного Законом о собраниях порядка организации либо проведения публичных мероприятий ст. 20.2 КоАП РФ предусмотрена следующая административная ответственность:

нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от 1000 до 2000 руб. (ч. 1 ст. 20.2);

нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от 1000 до 2000 руб.; на участников — от 500 до 1000 руб. (ч. 2 ст. 20.2);

организация либо проведение несанкционированного собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ, а равно активное участие в таких акциях, если это осложнило выполнение персоналом указанных объектов служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды, влечет наложение административного штрафа в размере от 1000 до 2000 руб. или административный арест на срок до 15 суток.

Представляет интерес провести сравнение российских норм, устанавливающих административную ответственность за наруше-

ния порядка организации либо проведения публичных мероприятий, с аналогичными положениями законодательства Республики Беларусь. Статьей 23.34 Кодекса РБ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка организации или проведения массового мероприятия или пикетирования. Нарушение установленного порядка организации или проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, иного массового мероприятия или пикетирования влечет предупреждение или наложение штрафа в размере до 30 базовых величин, или административный арест (ч. 1). То же деяние, совершенное организатором собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, иного массового мероприятия или пикетирования, влечет наложение штрафа в размере от 20 до 40 базовых величин или административный арест (ч. 2). Особо оговорено, что деяния, предусмотренные ч. 1 и 2, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, влекут наложение штрафа в размере от 20 до 50 базовых величин или административный арест (ч. 3 ст. 23.34). Как видно из приведенного примера, белорусский законодатель так же, как и российский, предусматривает повышенный размер ответственности организаторов массовых мероприятий.

Глава 11

Административно-правовые режимы

В жизни любого общества и любого государства могут возникнуть ситуации, несущие угрозу существованию и того, и другого. Это могут быть чрезвычайные природные катаклизмы, подобные землетрясению 1988 г. в Армении, памятному урагану 2005 г. в США или недавнему землетрясению на Гаити. Это могут быть различные социальные явления, приобретающие разрушительные черты, например массовые беспорядки и терроризм. Постоянное развитие науки и техники наряду с многочисленными благами цивилизации порождает и риски утраты контроля со стороны человека за своими достижениями. Побочными результатами прогресса становятся масштабные техногенные катастрофы, распространяющие негативные последствия далеко за пределы того места, где произошел непосредственный технологический сбой. Примером является авария 1986 г. на Чернобыльской АЭС, стремительно переродившаяся из локального чрезвычайного происшествия в техногенную катастрофу планетарного масштаба. И, наконец, кульминацией чрезвычайных ситуаций является война или угроза ее возникновения.

Чрезвычайность ситуации независимо от ее основы (природная, социальная, техногенная, война или угроза войны) предполагает и чрезвычайность мер, направленных на ее скорейшее разрешение. Приемы и методы управления, оптимальные в спокойное время, могут оказаться (и история свидетельствует об аксиоматичности данного тезиса) бесполезными перед лицом серьезного кризиса. Огромная нагрузка подвергаются и общественные отношения; для общества наступает своеобразный «момент истины». Не секрет, что чрезвычайные ситуации наряду с проявлениями мужества, самопожертвования, стойкости приносят и всплеск самых темных человеческих инстинктов, среди которых паника и мародерство, возможно, далеко не самые страшные. Поэтому при решении любой чрезвычайной ситуации должно происходить устранение не только основы ее возникновения, но одновременно, а возможно и раньше, и тех негативных явлений, которые порождены в обществе самим фактом возникновения чрезвычайной ситуации. Причина и ее последствия в таких случаях должны рассматриваться едино. Например, нельзя организовать помощь населению пострадавшего от землетрясе-

ния района, не справившись с паникой и не обеспечив защиту людей от преступных проявлений. Нельзя ожидать эффективного вооруженного сопротивления армии, если эта армия деморализована.

Чрезвычайности ситуации является своеобразной лакмусовой бумажкой, определяющей свойства и действенность государства, государственной власти, и прежде всего органов исполнительной власти, ее должностных лиц. Это своеобразный коллективный экзамен на право сохранения власти. В российской истории есть печальный пример Первой мировой войны, которая, не затронув основной территории страны, не нанеся серьезного ущерба ее промышленному потенциалу, не заставив отказаться от привычного образа жизни значительную часть населения (введенный в начале войны «сухой закон» вряд ли можно рассматривать как страшное испытание), тем не менее привела к крушению сформировавшегося столетиями государственного и общественного устройства. Элементарный перебой с подвозом продовольствия в столицу Российской империи стал формальным поводом для событий, бурным потоком снесших всю систему монархической власти, и, по сути, всю систему российского общества той эпохи.

Напротив, неизмеримо более тяжелое начало Великой Отечественной войны, сопровождавшееся потерей огромных территорий с развитой промышленностью, гибелью и пленом миллионов военнослужащих, блокадой крупных городов, стремительным выходом немецкой армии на подступы к столице государства, не повлекло событий, аналогичных событиям 1917 г. Можно много говорить о причинах того, почему в несоизмеримо худших условиях советское государство и сформированная им система власти оказались эффективнее власти монархической. Вряд ли будет объективным свести все к жестокости режима Сталина. Важен результат: имея изначально худшие условия, гораздо меньше времени и гораздо больший масштаб чрезвычайной ситуации, государственная власть сумела найти алгоритм действий и заручиться поддержкой общества.

Трагические события 2005 г. в США, трагедия Нового Орлеана продемонстрировали американскому обществу и всему миру парадоксальную ситуацию: государство-сверхдержава, способное перебросить армию и флот для решения военных задач в любой точке земного шара, оказалось не способно обеспечить своих граждан

элементарной полицейской защитой от мародеров. Что же говорить в таком случае о способности противостоять кризисам со стороны государственной власти таких государств, как Гаити. Повторимся, чрезвычайные ситуации выступают в качестве сурового и беспристрастного экзаменатора, дающего оценку государству. Во время чрезвычайных ситуаций наглядной становится необходимость, объективная потребность существования силы, способной обуздать стихию. Такой силой может быть только государство, способное предъявить обществу эффективный инструментарий решения экстраординарных проблем.

Однако помимо чрезвычайных ситуаций у государства и общества есть определенные сферы жизнедеятельности, требующие повышенного внимания и особенностей регулирования. Они могут быть обусловлены разными причинами: необходимостью рационального использования ограниченных ресурсов, сохранение уникальных объектов, недопустимость причинения вреда интересам общества и государства, обеспечение безопасности определенных объектов. Такие специфические сферы обуславливают определенные, весьма специфические нормы и правила, носящие, по сути, режимный характер.

Мы можем уверенно сказать, что в силу объективных причин (чрезвычайные, экстраординарные ситуации, с одной стороны, и определенные сферы жизнедеятельности, требующие повышенного внимания и особенностей регулирования, — с другой) государство и общество заинтересованы в действенных инструментах контроля и воздействия. При этом, на наш взгляд, обе названные причины, хотя и имеют известную степень самостоятельности, в значительной степени взаимосвязаны. Например, установление определенного порядка функционирования опасных производственных объектов помимо учета второй причины — специфики объекта имеет в виду и недопущение возникновения первой причины — чрезвычайной ситуации, обусловленной техногенной аварией.

Среди таких инструментов в первую очередь необходимо выделить **административно-правовые режимы**. Мы можем сказать, что они призваны решить две задачи:

недопущение негативных для общества и государства последствий, обусловленных чрезвычайными ситуациями природного, социального и техногенного характера;

в случае возникновения негативных для общества и государства последствий чрезвычайных ситуаций природного, социального и техногенного характера обеспечить преодоление последствий указанных чрезвычайных ситуаций, минимизацию ущерба, помощь пострадавшим.

Особняком стоят война и угроза войны. В этих случаях определенные административно-правовые режимы (пограничный режим, режим мобилизационной готовности, закрытых административно-территориальных образований, в которых расположены оборонные производства и военные объекты) направлены на предотвращение войны. В случае ее возникновения — на мобилизацию всех сил общества и государства для противостояния вооруженному противнику.

В юридической литературе сформулирован ряд определений того, что понимается под административно-правовым режимом. Так, Д.М. Овсянко характеризует его как особый правовой режим деятельности физических и юридических лиц в сфере исполнительной власти, который устанавливается федеральным законодательством и обусловлен обстоятельствами чрезвычайного характера или особенностями вида деятельности¹. Существуют и различные классификации административных режимов, обусловленные их спецификой. Так, И.И. Мах предлагает следующую классификацию видов административно-правовых режимов: режим территорий; режим положений; режим безопасности. По мнению данного автора, в перечень режимов территорий необходимо включить режимы заповедников, заказников, пограничный режим, режим территорий городов. Режимы положений — это режимы чрезвычайных ситуаций и военного положения. К режимам безопасности можно отнести режимы санитарно-эпидемической, пожарной, дорожной безопасности, безопасности ведения работ².

Соглашаясь в целом с предложенным определением, проанализировав признаки и особенности административно-правовых режимов, предусмотренных российским законодательством, в заключение настоящей главы мы попробуем предложить свое определение административно-правового режима.

¹ Овсянко Д.М. Административное право. — М.: Юристъ, 2002. — С. 210.

² Мах И.И. Указ. соч. — С. 484.

Конституционно-правовые основы административно-правовых режимов

Возможность и необходимость существования административно-правовых режимов базируется на следующих конституционных положениях.

Прежде всего, это ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривающая, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Тем самым на уровне Конституции РФ сформулирован один из важнейших признаков административно-правовых режимов: ограничение прав и свобод человека и гражданина в целях, прямо указанных Конституцией РФ. Из данного принципиального положения проистекает другое, создающее рамки уже для самих административно-правовых режимов, а именно положение части 3 ст. 56 Конституции РФ о недопустимости ограничения прав и свобод, предусмотренных ее ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 45—54. Оговоримся, что данное положение, являясь лишь частью ст. 56 Конституции РФ, посвященной регулированию чрезвычайного положения — особого административно-правового режима — было бы логично увязывать только с режимом чрезвычайного положения. Вместе с тем, на наш взгляд, в данном случае уместно говорить о необходимости расширительного толкования конституционного положения о недопустимости ограничения отдельных прав и свобод. Перечисленные в Конституции РФ права и свободы, не подлежащие ограничениям в период чрезвычайного положения, в равной степени актуальны и при других административно-правовых режимах.

Чрезвычайное положение

Как уже было отмечено, конституционно-правовую основу чрезвычайного положения составляет ст. 56 Конституции РФ, предусматривающая, что в условиях чрезвычайного положения для обес-

печения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Часть 2 ст. 56 Конституции РФ особо оговаривает, что чрезвычайное положение на всей территории РФ и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

В настоящее время конституционные положения конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее — Закон о чрезвычайном положении)¹. Именно данным Законом вводится легальное определение того, что понимается под режимом чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией РФ и Законом о чрезвычайном положении на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные Законом о чрезвычайном положении отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

Статьей 1 Закона о чрезвычайном положении особо оговаривается, что введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ.

Статьей 3 данного Закона определены обстоятельства введения чрезвычайного положения:

чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жиз-

¹ Российская газета. — 2001. — № 105.

ни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ с немедленным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе и передачей на утверждение Совета Федерации. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Необходимо отметить, что в соответствии с Законом о чрезвычайном положении не имеет различия, вводится ли чрезвычайное положение на всей территории нашей страны или же ограничивается отдельными местностями: механизм его введения един независимо от того, какую территорию оно охватывает.

Статьей 5 Закона о чрезвычайном положении определены требования к содержанию соответствующего указа Президента РФ. В данном указе должны быть определены:

обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;

границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;

силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также официальному опубликованию.

После обнародования указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения члены Совета Федерации обязаны прибыть к месту заседания Совета Федерации в возможно короткие сроки без специального вызова. Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения рассматривается Советом Федерации в качестве первоочередного. При этом в соответствии со ст. 7 Закона о чрезвычайном положении Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население РФ или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Законом о чрезвычайном положении предусмотрено уведомление Организации Объединенных Наций, Совета Европы и сопредельных государств о введении чрезвычайного положения. Так, в соответствии со ст. 38 Закона о чрезвычайном положении в случае введения чрезвычайного положения в отдельных местностях РФ

федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (Министерство иностранных дел Российской Федерации. — *Прим. авт.*), в течение суток с момента принятия Советом Федерации постановления об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения уведомляет сопредельные государства об обстоятельствах, послуживших основанием для его введения.

Статьей 9 данного Закона оговорено, что срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях — 60 суток. По истечении указанных сроков чрезвычайное положение считается прекращенным. Закон о чрезвычайном положении содержит оговорку, что в случае, если в течение предусмотренных сроков цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ с соблюдением требований, установленных Законом о чрезвычайном положении для его введения. Иными словами, продление срока действия чрезвычайного положения требует соблюдения тех же самых процедур, что и его введение (указ Президента РФ, его обнародование и передача на утверждение в Совет Федерации и т.д.).

В том случае, если обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, устранены ранее сроков, установленных для его действия, Президент РФ отменяет чрезвычайное положение полностью или частично, о чем население РФ или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, зависят прежде всего от характера обстоятельств, послуживших причиной его введения. При этом анализ положений Закона о чрезвычайном положении позволяет выделить как общие меры и ограничения, которые могут применяться при введении чрезвычайного положения, так и специфические меры и ограничения, введение которых обусловлено спецификой обстоятельств, явившихся причиной такого введения. Так, независимо от специфики обстоятельств, послуживших причиной для введения чрезвычайного положения, указом Президента РФ о его введении на пе-

риод его действия могут предусматриваться следующие меры и временные ограничения (ст. 11):

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Кроме того, согласно ст. 14 названного Закона, на территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода его действия. В случае ис-

течения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, например законодательных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления и должностных лиц, срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном Законом о чрезвычайном положении. Необходимо отметить также, что в соответствии со ст. 15 данного Закона Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о его введении на данной территории.

В случае если причиной введения чрезвычайного положения стали обстоятельства, условно говоря, общественного характера, предусмотренные п. «а» ст. 3 Закона о чрезвычайном положении (попытки насильственного изменения конституционного строя России, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, межнациональные конфликты и т.д.), на основании ст. 12 названного Закона допустимо дополнительное введение специфических мер и временных ограничений, таких, как:

а) введение комендантского часа, т.е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности — временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств — за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на 3 месяца.

Если же причиной введения чрезвычайного положения послужили обстоятельства природного или техногенного характера, определенные п. «б» ст. 3 Закона о чрезвычайном положении, например эпидемии, в дополнение к общим мерам, вводимым в соответствии со ст. 11 этого Закона, о чем было сказано, могут вводиться такие меры и временные ограничения, как:

а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные не-

обходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных Законом о чрезвычайном положении, и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Необходимо особо отметить, что в целях единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента РФ назначается комендант, который:

а) издает в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и должностными лицами указанных организаций, гражданами, а также начальниками (командирами) органов внутренних дел, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;

б) устанавливает время и срок действия комендантского часа;
в) определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

г) устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции;

д) определяет порядок и места хранения изъятых оружия, боеприпасов, веществ и военной техники, указанных в пункте «д» ст. 12 Закона о чрезвычайном положении;

е) выдворяет в установленном порядке за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения;

ж) обращается к Президенту Российской Федерации с предложениями о необходимости применения на территории, на которой введено чрезвычайное положение, мер и временных ограничений, предусмотренных ст. 11—13 Закона о чрезвычайном положении;

з) оповещает через средства массовой информации население соответствующей территории о порядке выполнения отдельных мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

и) устанавливает особый порядок аккредитации журналистов на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и порядок их работы.

Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, вправе принимать участие во всех заседаниях органов государственной власти и заседаниях органов местного самоуправления, действующих на данной территории, и вносить предложения по вопросам, отнесенным названным Законом и иными нормативными правовыми актами РФ к его компетенции.

Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, руководит комендатурой, ее деятельность регулируется положением, утверждаемым Президентом РФ. Образование комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, не приостанавливает деятельность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, действующих на данной территории.

Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента РФ может быть создан объединенный оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 22 Закона о чрезвычайном положении на территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента РФ может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;

федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Согласно ст. 24 Закона о чрезвычайном положении:

данный орган действует на основании положения, утверждаемого Президентом РФ;

руководитель специального органа назначается Президентом РФ, при этом комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и по должности является его первым заместителем;

данному органу могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Статьей 25 Закона о чрезвычайном положении оговорено, что если на территории, на которой введено чрезвычайное положение, создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, то в этом случае может быть создан федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. При этом временный специаль-

ный орган прекращает свои полномочия. Федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение:

действует на основании положения, утверждаемого Президентом РФ;

руководитель данного органа назначается Президентом РФ;

при введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, путем создания данного федерального органа осуществление полномочий органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории, приостанавливается, а их функции возлагаются на федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;

комендатура территории, на которой введено чрезвычайное положение, входит в структуру федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант указанной территории по должности является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

И временный специальный орган, и федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, вправе издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по обеспечению режима чрезвычайного положения. При этом ч. 2 ст. 26 Закона о чрезвычайном положении указано, что организации, должностные лица и граждане, находящиеся на территории, на которой введено чрезвычайное положение, обязаны оказывать всемерную поддержку органам особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и выполнять приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

Наряду с серьезными ограничениями, вводимыми в период действия чрезвычайного положения, названный Закон определяет систему гарантий (в том числе гарантий прав граждан), которые можно рассматривать в качестве своеобразного предела чрезвычайных мер, специфической системы «сдержек и противовесов». К таким гарантиям относятся следующие:

при введении чрезвычайного положения на всей территории России палаты Федерального Собрания РФ продолжают свою ра-

боту в течение всего периода действия чрезвычайного положения (ст. 8);

лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, установленных Правительством РФ;

правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. На указанной территории действуют все суды, учрежденные в соответствии с гл. 7 Конституции РФ. Учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов, а равно применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства не допускаются. В случае невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введено чрезвычайное положение, по решению Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствии с их компетенцией может быть изменена территориальная подсудность дел, рассматриваемых в судах.

Военное положение

Под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии. Так же как и режим чрезвычайного положения, режим военного положения определяется особым федеральным конституционным законом — в настоящее время это Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее — Закон о военном положении)¹. Статья 5 данного Закона гласит, что режим военного положения включает комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер,

¹ Российская газета. — 2002. — № 21.

направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против РФ.

Статьей 3 Закона о военном положении установлено, что в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права агрессией против РФ признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности РФ или каким-либо иным образом, не совместимым с Уставом ООН.

Независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации актами агрессии признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории РФ, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории РФ или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории РФ или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным выше актам агрессии.

Актами агрессии против РФ могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством

(группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности РФ или каким-либо иным образом, не совместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Согласно Закону о военном положении непосредственной угрозой агрессии против РФ могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против РФ, включая объявление ей войны.

Так же как и чрезвычайное положение, военное положение на территории РФ или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ, в котором должны быть определены обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения, дата и время, с которых оно начинает действовать, границы территории, на которой оно вводится. Продолжительность действия режима военного положения принципиально отличается от продолжительности действия режима чрезвычайного положения: в соответствии с п. 3 ст. 1 Закона о военном положении период его действия начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются соответствующим указом Президента РФ, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения. Иными словами, является очевидным, что если при введении чрезвычайного положения можно предполагать сроки преодоления обстоятельств, послуживших причиной введения данного режима, в связи с чем эти сроки законодательством установлены, то во время войны нельзя предвидеть ее продолжительность. Именно поэтому в Законе о военном положении решение данного вопроса делегировано Президенту РФ.

Указ Президента РФ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения и официальному опубликованию. О введении военного положения Президент РФ также незамедлительно сообщает палатам Федерального Собрания РФ, при этом соответствующий указ незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации, который должен рассмотреть данный вопрос в течение 48 часов с момента получения этого указа. Если в силу чрезвычайных и непредотвратимых обстоя-

тельств заседание Совета Федерации не может быть проведено в установленное время, такой вопрос может быть решен позднее 48 часов.

Решение об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением.

Однако Закон о военном положении допускает ситуацию, когда Совет Федерации может не утвердить указ Президента РФ о введении военного положения. В данном случае соответствующий указ Президента РФ прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем население РФ или ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

Закон о военном положении оставляет нерешенной ситуацию, при которой Совет Федерации не утверждает Указ Президента о введении военного положения, однако при этом сохраняются обстоятельства, послужившие причиной введения такого положения. Иными словами, несмотря на отказ Совета Федерации, имеют место обстоятельства, требующие применения режима военного положения. Каким образом в этом случае должна формироваться позиция Президента Российской Федерации? Необходимо ли внести соответствующие коррективы в Закон о военном положении, позволяющие избежать возникновения подобной ситуации, либо же Президент РФ должен действовать, опираясь на Конституцию РФ, выступая в качестве гаранта безопасности и территориальной целостности нашей страны? Отметим, что подобный пробел существует и в Законе о чрезвычайном положении.

На основании указов Президента РФ на территории, на которой введено военное положение, могут применяться следующие меры (ст. 7 Закона о военном положении):

- 1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

5) приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

6) привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

8) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

9) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

10) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

11) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

12) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление

федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, — задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

13) запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций — изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

14) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

15) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

16) интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией. При этом Законом о военном положении особо оговаривается, что применение данных мер возможно только в случае агрессии против Российской Федерации;

17) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории РФ;

18) введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

19) прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

Отдельно оговорено, что на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Помимо мер, оговоренных ст. 7 Закона о военном положении, в соответствии со ст. 8 в период действия военного положения федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования территории, на которых введено и не введено военное положение.

Отдельная глава Закона о военном положении посвящена определению полномочий органов власти в обеспечении режима военного положения и особенностей их функционирования в период его действия. Так, в частности, **Президент РФ**:

осуществляет руководство организацией обеспечения режима военного положения;

обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях обеспечения режима военного положения;

контролирует применение мер по обеспечению военного положения;

приостанавливает деятельность политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

устанавливает запреты или ограничения на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

устанавливает запреты на проведение забастовок и на приостановление или прекращение деятельности организаций иным способом;

прекращает в условиях военного положения деятельность в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

Правительство РФ, в частности:

организует разработку и обеспечивает применение мер, направленных на производство продукции (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения;

организует работу по обеспечению потребностей государства в период действия военного положения материально-техническими, трудовыми и другими ресурсами, организует разработку военно-хозяйственного плана.

Для обеспечения режима военного положения федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции осуществляются следующие полномочия:

1) организация производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения;

2) организация снабжения (при необходимости нормированно) населения продовольственными и непродовольственными товарами и медицинского обслуживания населения;

3) регулирование деятельности организаций промышленности, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства;

4) оповещение через средства массовой информации населения территории, на которой введено военное положение, о порядке применения мер, предусмотренных Законом о военном положении.

Кроме того, для реализации мер, предусмотренных ст. 7 Закона о военном положении, федеральными органами исполнительной власти на основании указов Президента РФ осуществляются следующие полномочия:

1) обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

2) организация эвакуации объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временного отселения жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

3) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с этой территории, а также ограничение свободы передвижения по ней;

4) организация в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения населения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

5) изъятие в соответствии с федеральными законами транспортных средств и другого необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества;

6) установление запретов или ограничений на выбор места пребывания либо места жительства на территории, на которой введено военное положение;

7) установление ограничения движения транспортных средств и порядка осуществления их досмотра;

8) установление запрета на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток, при необходимости осуществление проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, — задержание граждан и транспортных средств;

9) установление запрета на продажу оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, изъятие у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций — изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

10) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, а также средств массовой информации, организация использования их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

11) осуществление военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами, и определение полномочий таких органов;

12) обеспечение исполнения указов Президента Российской Федерации о приостановлении деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, под-

рывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

13) обеспечение интернирования (изоляции) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

14) установление запретов или ограничений на выезд граждан за пределы территории РФ;

15) обеспечение введения в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

16) определение порядка и места хранения изъятых оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

17) обеспечение на территории, на которой введено военное положение, особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

18) обеспечение исполнения указов Президента Российской Федерации о прекращении деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

Особое внимание Законом о военном положении уделяется определению правового положения граждан и организаций в период действия военного положения. Так, согласно п. 1 ст. 18 в период действия военного положения граждане пользуются всеми установленными Конституцией РФ правами и свободами человека и гражданина, за исключением прав и свобод, ограничение которых установлено Законом о военном положении и другими федеральными законами.

В соответствии с п. 2 данной статьи граждане обязаны выполнять требования Закона о военном положении, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ по вопросам военного положения, а именно:

1) выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам;

2) являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в военные комиссариаты районов, городов без районного деления, иных муниципальных (административно-территориальных) образований, на территориях которых указанные граждане проживают;

3) выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц;

4) участвовать в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлении поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, вступать в специальные формирования;

5) предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества.

В свою очередь, согласно ст. 19 Закона о военном положении, в период его действия права организаций и их должностных лиц могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения обороны и безопасности РФ, по основаниям, установленным этим Законом и принятыми в соответствии с ним федеральными законами.

В период действия военного положения организации обязаны: предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества;

выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

Организации, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, обязаны выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам.

Правовой режим контртеррористической операции

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее — Закон о противодействии терроризму)¹ устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом.

Статьей 3 названного Закона контртеррористическая операция определена как комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

Особенности правового режима контртеррористической операции конкретизированы в ст. 11—17 Закона о противодействии терроризму.

В соответствии со ст. 12 данного Закона контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно. Решение о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнитель-

¹ Российская газета. — 2006. — № 48.

ной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

В том случае, если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей, руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, Президента РФ, Председателя Правительства РФ, руководителей палат Федерального Собрания РФ, Генерального прокурора РФ и при необходимости иных должностных лиц.

Решения о введении правового режима контртеррористической операции (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений) и о его отмене подлежат незамедлительному обнародованию.

Согласно ч. 3 ст. 11 Закона о противодействии терроризму на территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, на период ее проведения допускается применение следующих мер и временных ограничений:

- 1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов — доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности;
- 2) удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;
- 3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

4) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

5) использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей. Порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется Правительством Российской Федерации;

6) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

8) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

9) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные

участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

13) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

14) ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности.

Руководитель контртеррористической операции несет персональную ответственность за ее проведение, в частности (ч. 2 ст. 13 Закона о противодействии терроризму):

1) определяет структуру и порядок работы оперативного штаба, а также задачи и функции должностных лиц, включенных в состав оперативного штаба;

2) определяет состав сил и средств, необходимых для проведения контртеррористической операции, а также принимает решение о привлечении к участию в работе оперативного штаба иных лиц;

3) отдает распоряжения оперативному штабу о подготовке расчетов и предложений по проведению контртеррористической операции;

4) в порядке, определяемом нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, согласованными с федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, привлекает силы и средства этих органов, а также иных федеральных органов

исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, необходимые для проведения контртеррористической операции и минимизации последствий террористического акта;

5) определяет представителя оперативного штаба, ответственного за поддержание связи с представителями средств массовой информации и общественности;

6) определяет территорию (объекты), в пределах которой (на которых) вводится правовой режим контртеррористической операции, и устанавливает комплекс мер и временных ограничений, предусмотренных ч. 3 ст. 11 Закона о противодействии терроризму, о чем незамедлительно уведомляет должностное лицо, принявшее решение о проведении контртеррористической операции;

7) принимает решение и отдает боевое распоряжение (боевой приказ) о проведении контртеррористической операции;

8) реализует иные полномочия по руководству контртеррористической операцией.

В соответствии со ст. 17 Закона о противодействии терроризму контртеррористическая операция считается оконченной в случае, если террористический акт пресечен (прекращен) и ликвидирована угроза жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция. Лицо, принявшее решение о ее проведении, по предложению руководителя контртеррористической операции объявляет ее оконченной.

В числе федеральных законов, определяющих содержание того или иного административно-правового режима, закрепляющих перечень возможных ограничений и обязанностей, налагаемых на субъектов административно-правовых отношений, Закон о противодействии терроризму занимает особое место. Эта исключительность обоснована тем, что впервые на уровне закона закреплена возможность ограничения основного права — права на жизнь. В этой связи мы должны обратиться к принципиальным положениям статей 7 и 8 Закона о противодействии терроризму. Так, в соответствии:

со статьей 7 Вооруженные Силы РФ применяют оружие и боевую технику в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в целях устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или в целях пресечения тако-

го террористического акта. В случае если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства РФ и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Вооруженных Сил РФ либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин, Вооруженные Силы РФ применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем принуждения его к посадке. Если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие и боевая техника применяются для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения. Частью 3 ст. 7 Закона о противодействии терроризму особо оговаривается, что, если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, Вооруженные Силы РФ применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения;

со статьей 8 Вооруженные Силы РФ применяют оружие и боевую технику в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ, в целях устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе РФ и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, или в целях пресечения такого террористического акта. В случае если морские или речные суда и корабли (плавательные средства) не реагируют на команды и (или) сигналы прекратить нарушение правил использования водного пространства Российской Федерации (подводной среды) либо отказываются подчиниться требованиям об остановке, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил РФ применяется для принуждения к остановке плавательного средства в целях устранения угрозы террористического акта. Частью 2 указанной статьи особо оговорено, что если плаватель-

ное средство не подчиняется требованиям об остановке и (или) невозможно принудить его к остановке и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его остановки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил РФ применяется для пресечения движения плавательного средства путем его уничтожения.

Очевидно, что появление столь суровых, если не сказать больше, законодательных норм стало реакцией на трагические события в США 11 сентября 2001 г., которые в один день из чего-то виртуального, из кадров голливудских фильмов, стали жестокой реальностью нашего мира. Введение в российское законодательство подобных положений сопровождалось многочисленными спекуляциями, вплоть до предложений печатать на авиабилетах предупреждение пассажирам о том, что их самолет может быть сбит.

Необходимо отметить, что механизм практической реализации названных суровых положений Закона о противодействии терроризму в самом Законе не конкретизирован. Ряд имеющихся нормативных правовых актов, действовавших к моменту принятия Закона о противодействии терроризму, также не в полной мере соответствовал положениям Закона. К числу таких актов можно отнести следующие постановления Правительства РФ:

от 19 августа 1994 г. № 977 «О порядке применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве»¹;

от 8 января 1998 г. № 20 «Об утверждении Порядка применения оружия и боевой техники при защите государственной границы Российской Федерации» (в настоящее время утратило силу в связи с принятием Правительством РФ постановления от 24 февраля 2010 г. № 80 «Об утверждении Правил применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации»²;

¹ СЗ РФ. — 1997. — № 43. — Ст. 4982.

² Российская газета. — 2010. — № 42.

от 29 ноября 1999 г. № 1310 «Об утверждении Порядка применения оружия и боевой техники при защите государственной границы Российской Федерации в подводной среде»¹.

В этой связи представлялось необходимой разработка четкого и адекватного механизма реализации положений Закона о противодействии терроризму. Такая попытка была сделана в постановлении Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму»². Названным постановлением были утверждены:

Положение о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или пресечения такого террористического акта.

Положение о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, или для пресечения такого террористического акта.

Положение о применении Вооруженными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции.

Рассмотрим первое из названных Положений, касающееся борьбы с терроризмом в воздушной среде. Данное Положение определяет порядок применения оружия и боевой техники Вооруженными Силами РФ для устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или пресечения такого террористического акта.

Оружие и боевая техника Вооруженных Сил Российской Федерации применяются:

а) в случае нарушения правил использования воздушного пространства РФ:

если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства РФ и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Во-

¹ Российская газета. — 1999. — № 1310.

² Российская газета. — 2007. — № 124.

оруженных Сил РФ либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин — для пресечения полета воздушного судна путем принуждения к посадке;

если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы — для пресечения полета воздушного судна путем уничтожения;

б) в случае наличия достоверной информации о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и возникновения реальной опасности гибели людей либо наступления экологической катастрофы (при условии, что были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки) — для пресечения полета воздушного судна путем его уничтожения.

Меры по устранению угрозы террористического акта в воздушной среде или по пресечению такого террористического акта принимают войска (силы) видов (родов войск) Вооруженных Сил РФ, привлекаемые к выполнению задач по противовоздушной обороне.

Применение оружия и боевой техники осуществляется на основе принципа соразмерности применяемых мер степени террористической опасности, а также других принципов противодействия терроризму, предусмотренных Законом о противодействии терроризму.

Угроза совершения террористического акта определяется на основании информации, поступающей от оперативных органов единой системы организации воздушного движения, о нарушении воздушным судном правил использования воздушного пространства РФ, а также сведений, поступающих от дежурных средств радиолокационной разведки радиотехнических войск объединений Военно-воздушных сил, других средств разведки (в том числе визуальной), о воздушном судне, выполняющем полет в воздушном пространстве РФ с нарушением установленных правил, в том числе приближающемся к границе запретной зоны (зоны ограничений полетов) над объектами без специального разрешения, или о внезапном его обнаружении в воздушном пространстве запретной зоны.

В случае если воздушное судно нарушает правила использования воздушного пространства Российской Федерации, экипажу воздушного судна передаются принятые в международной практике радио-

команды наземных пунктов управления и (или) радиокоманды, визуальные сигналы, подаваемые поднятыми на перехват летательными аппаратами Вооруженных Сил РФ с дистанции, обеспечивающей их гарантированное наблюдение.

В случае если воздушное судно не реагирует на указанные радиокоманды и визуальные сигналы или отказывается им подчиниться без объяснения причин, данное воздушное судно принуждается к посадке летательными аппаратами Вооруженных Сил РФ путем применения оружия.

В случае если воздушное судно не подчиняется требованиям об осуществлении посадки и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, в том числе при возникновении непосредственной угрозы воздушного нападения на объекты РФ, подлежащие прикрытию Вооруженными Силами РФ, применяются оружие и боевая техника для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения.

В Положении особо подчеркнута, что при отсутствии реальной опасности гибели людей и (или) наступления экологической катастрофы оружие и боевая техника на поражение не применяются.

Положение предусматривает целый ряд условий применения оружия и боевой техники. Установлено, что при применении в отношении воздушного судна оружия и боевой техники на поражение:

1) экипаж летательного аппарата Вооруженных Сил РФ перед применением оружия на поражение предупреждает об этом экипаж воздушного судна путем подачи радиокоманд и визуальных сигналов, а имеющий стрелково-пушечное вооружение (при наличии условий) — путем ведения предупредительного огня. Решение об открытии предупредительного огня принимает командир экипажа летательного аппарата Вооруженных Сил РФ, о чем немедленно докладывает на командный пункт;

2) при отсутствии возможности применения летательных аппаратов Вооруженных Сил РФ применяется оружие наземных (корабельных) средств противовоздушной обороны. Предупреждение о применении оружия в отношении воздушного судна осуществляется с использованием средств радиосвязи;

3) применение оружия и боевой техники прекращается при выполнении экипажем воздушного судна подаваемых ему радиоко-

манд, визуальных сигналов и (или) команд, подаваемых путем ведения летательными аппаратами Вооруженных Сил РФ предупредительного огня;

4) оружие и боевая техника могут применяться в отношении воздушного судна на поражение без предупреждения, если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы (при условии, что были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки).

Достоверность информации о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна определяется должностными лицами в порядке, устанавливаемом Министерством обороны РФ совместно с Федеральной службой безопасности РФ.

При применении оружия и боевой техники в отношении воздушного судна принимаются необходимые меры:

по обеспечению безопасности полетов при перехвате воздушного судна, по недопущению нарушения летательными аппаратами Вооруженных Сил РФ воздушного пространства сопредельных государств и попадания средств поражения (ракет, снарядов и т.д.) на территории сопредельных государств;

по исключению поражения других воздушных судов, недопущению гибели людей, находящихся в этом районе, и (или) наступления экологической катастрофы в результате применения оружия и боевой техники.

Порядок принятия решения о применении оружия и боевой техники для целей, предусмотренных рассматриваемым Положением, и должностные лица, принимающие такое решение, определяются Министром обороны РФ.

Разумеется, рассмотренное выше Положение в значительной степени более подробно регламентировало наиболее сложные вопросы Закона о противодействии терроризму. Однако, представляется уместным обратить внимание на то, что в тех случаях, когда речь идет о возможной гибели невинных людей (например, находящихся на борту захваченного террористами авиалайнера), а также об от-

ветственности должностных лиц, отдающих соответствующий приказ на поражение (причем, речь идет не только об ответственности юридической, но и моральной, которая может быть не менее тяжелой), существующая на сегодняшний день модель регламентации видится далеко не бесспорной. Законодатель делегирует решение вопроса исполнительной власти в лице Правительства РФ, Правительство принимает соответствующее Положение, которым делегирует Министру обороны РФ определение порядка принятия решения о применении оружия и боевой техники. По нашему мнению, данные принципиальные вопросы должны однозначно решаться на уровне закона, поскольку касаются не только борьбы с терроризмом, но и возможного ограничения права на жизнь людей, ставших жертвами террористов. Очевидно, что в данной ситуации имеет место характерный пример того феномена, который носит обозначение «бремя власти», предполагающего принятие ответственности за судьбы людей в ситуации, когда решается вопрос спасения одних людей ценой гибели других. Разумеется, никто из нас не хочет оказаться на борту самолета, который может быть сбит. Но в случае, когда этот самолет будет нести гибель сотням и тысячам других, решение должно приниматься с точки зрения, далекой от обывательской. По сути, на принятие решения (особенно, когда речь идет о захваченном самолете) могут оставаться минуты, процедура проведения контртеррористической операции будет просто невозможна по времени. И в этом случае, офицер, находящийся на командном пункте или за штурвалом истребителя-перехватчика, который в конечном итоге будет принимать решение, должен быть четко уверен в правомерности своих действий, знать, что он не будет представлен в качестве «стрелочника» виновного за гибель людей. И разумеется, данные нормы являются исключительным примером таких правовых норм, которые должны оставаться «мертвыми», не иметь условий для их применения.

В заключение отметим, что ст. 20.27 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение правового режима контртеррористической операции, в частности, установлены следующие виды административных наказаний:

неповиновение законному требованию должностного лица органа федеральной службы безопасности о соблюдении мер и времен-

ных ограничений, установленных на территории (объекте), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до 500 руб.; на должностных лиц — в размере от 1000 до 3000 руб.; на юридических лиц — в размере от 5000 до 10 000 руб. (ч. 1 ст. 20.27);

несанкционированное проникновение либо попытка проникновения на территорию (объект), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 руб. (ч. 2 ст. 20.27);

воспрепятствование проведению контртеррористической операции влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 2000 руб. или административный арест на срок до 15 суток; на должностных лиц — от 3000 до 5000 руб. или административный арест на срок до 30 суток; на юридических лиц — от 10 000 до 30 000 руб. (ч. 3 ст. 20.27).

Частью 4 ст. 20.27 КоАП РФ особо оговаривается, что нарушение главным редактором, редакцией средства массовой информации, организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, либо иной организацией, выпускающей или распространяющей средства массовой информации, установленных соответствующим законодательством условий освещения контртеррористической операции влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 2000 руб., на должностных лиц — от 1000 до 5000 руб., на юридических лиц — от 30 000 до 100 000 руб.

Режим закрытых административно-территориальных образований

Существуют различные взгляды на то, какой период времени следует считать своеобразной «датой рождения» отечественных закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) в современном понимании данного явления. Так, есть мнение, что они возникли в СССР практически сразу после Второй мировой войны. Основным толчком, стимулировавшим их развитие, явилась разра-

ботка ядерного оружия. Первым ЗАТО стал поселок Саров в Мордовской АССР (Арзамас-16), в котором до этого размещался завод по производству снарядов для реактивных минометов — «Катюш». 9 апреля 1946 года было принято секретное постановление Совета Министров СССР о создании в Сарове конструкторского бюро при лаборатории Академии наук СССР, а уже 21 июня 1946 года Совет Министров СССР принял постановление о строительстве там научно-исследовательской базы для реализации атомного проекта. В феврале 1947 года постановлением Совета Министров СССР созданное в Сарове конструкторское бюро было отнесено к особо секретным предприятиям с превращением его территории в закрытую зону.

В 1955 году в Челябинской области создается «дублер» Арзамаса-16 — Челябинск-70 (Снежинск), в котором разместился Всесоюзный научно-исследовательский институт экспериментальной физики. В последующие десятилетия в СССР было создано несколько десятков «выносных» городов, охвативших по специализации практически все области науки¹. Реализации советского атомного проекта обязаны своим «рождением» очень многие российские города, в том числе и те, которые в настоящее время имеют официальный статус наукограда Российской Федерации. Прежде всего, это город Обнинск Калужской области, в котором была пущена первая в мире атомная электростанция.

Как уже отмечалось, многие административно-правовые режимы обусловлены спецификой определенных сфер деятельности общества, например ограниченностью тех или иных ресурсов, необходимостью недопущения негативных последствий. Таких режимов подавляющее большинство, и каждый день мы находимся в сфере их действия. Таковы режимы, предусмотренные законами о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о пожарной безопасности, о безопасности дорожного движения, об особо охраняемых природных территориях, о памятниках истории и культуры. Особое место занимают такие режимы, как режим государственной тайны, режимы, связанные с обеспечением охраны Государственной границы РФ. В качестве иллюстрации приведем характеристику такого режима, как режим закрытых административно-территориальных образований.

¹ Отечественные наукограды // Коммерсант. — 2003. — № 3(2602) от 14 января.

Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее — Закон о ЗАТО)¹ устанавливает правовой статус ЗАТО, регулирует особенности местного самоуправления, определяет меры по социальной защите граждан, проживающих и (или) работающих в нем.

Под закрытым административно-территориальным образованием понимается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты (далее — предприятия и (или) объекты), для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Границы ЗАТО на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов РФ.

ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;

обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Решения по названным вопросам принимаются Правительством РФ.

Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также нормативные правовые акты органов местно-

¹ Российская газета. — 1992. — № 190.

го самоуправления действуют в отношении ЗАТО с учетом особенностей, установленных Законом о ЗАТО.

В соответствии со ст. 2 Закона о ЗАТО решение о создании (преобразовании), реорганизации закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ на основании предложений, вносимых Правительством РФ.

Предложение об установлении административной подчиненности, об определении границ и об отводе земель создаваемого (упраздняемого) ЗАТО вносится Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти ее субъектов, в ведении которых находятся соответствующие территории.

Предложение Правительства РФ Президенту РФ о реорганизации закрытого административно-территориального образования вносится с перечнем мероприятий переходного периода для данного закрытого административно-территориального образования. При разработке предложения о реорганизации закрытого административно-территориального образования и перечня мероприятий переходного периода с учетом предложений соответствующих органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления определяются этапность и сроки отмены или изменения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и формы поддержки государством населения на переходный период, программы социально-экономического развития муниципального образования.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в ЗАТО включает (ст. 3 Закона о ЗАТО):

установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;

ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;

ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;

ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения

землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями.

Решение об обеспечении особого режима в отношении ЗАТО принимается Правительством РФ. Им же устанавливается порядок обеспечения особого режима.

Так, в настоящее время действуют Положение о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (утв. постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 693¹), а также Положение об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 года № 655²).

В соответствии со ст. 3 Закона о ЗАТО:

создание и деятельность на территории ЗАТО организаций с иностранными инвестициями допускаются в порядке, предусмотренном Правительством РФ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. В настоящее время данный порядок регламентирован постановлением Правительства РФ от 22 мая 2006 года № 302 «О создании и деятельности на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями»³.

Иные особенности, имеющие значение для безопасной работы и проживания граждан в ЗАТО, могут устанавливаться федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Особенности режима ЗАТО оказывают прямое воздействие на множество сфер жизнедеятельности лиц и организаций, связанных

¹ СЗ РФ. — 1996. — № 40. — Ст. 4645.

² СЗ РФ. — 1998. — № 27. — Ст. 3180.

³ СЗ РФ. — 2006. — № 22. — Ст. 2334.

с данными образованиями. Так, статьями 6 и 8 Закона о ЗАТО установлены особенности землепользования, а также приватизации и совершения иных сделок с недвижимым имуществом, находящимся на территории ЗАТО. В частности, в соответствии с п. 1 ст. 8 этого Закона к участию в приватизации недвижимого имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью и находящегося на территории ЗАТО, и совершению сделок с ним допускаются граждане РФ, постоянно проживающие на данной территории, и юридические лица, расположенные и зарегистрированные на ней. Участие иных граждан и юридических лиц в совершении сделок с недвижимым имуществом, находящимся на территории ЗАТО, допускается по решению его органов местного самоуправления, согласованному с органами государственной власти субъектов РФ и федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся предприятия и (или) объекты, по роду деятельности которых создано ЗАТО.

Граждане, приватизировавшие занимаемые ими жилые помещения, и собственники жилых домов, находящихся на территории ЗАТО, вправе продавать, сдавать в аренду эти помещения и дома и совершать с ними иные сделки с гражданами, постоянно проживающими или работающими на территории ЗАТО, или юридическими лицами, расположенными и зарегистрированными на данной территории, а также с гражданами РФ, получившими разрешение на постоянное проживание на территории ЗАТО.

В заключение отметим, что ст. 20.19 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение особого режима в ЗАТО. Подобное деяние влечет наложение административного штрафа в размере от 100 до 1000 руб.

Подведем некоторый итог сказанному об административно-правовых режимах. На наш взгляд, административно-правовой режим представляет собой особый порядок жизнедеятельности общества и государства, для которого характерно ограничение тех или иных прав, установление дополнительных ограничений и обязанностей по отношению к гражданам, организациям, государственным и муниципальным органам. Необходимыми признаками административно-правового режима являются:

- 1) законодательная основа;

2) обусловленность необходимостью предупреждения экстраординарных явлений общественного, природного или техногенного характера, либо сочетаний этих явлений, либо спецификой конкретных сфер общественного и государственного устройства;

3) временный характер (при этом период действия режима может быть очень длительным, например в случае обеспечения государственной тайны, тем не менее иметь определенные рамки);

4) определение перечня ограничений, характерных для данного режима;

5) территория действия (это может быть территория и РФ, и предприятия, и природного заповедника, и т.п.);

6) специальные органы, обеспечивающие соблюдение данного режима;

7) ответственность за нарушение режимных требований.

Представляется также уместным провести разграничение существующих административно-правовых режимов на две большие группы. Первую группу образуют режимы, которые мы назовем условно «статическими» или «постоянными». Это те режимы, которые обусловлены спецификой объектов, территорий, сфер деятельности. Вторую группу режимов мы условно обозначим как «динамические», которые вводятся только в случае возникновения определенных законом обстоятельств. Наиболее яркие примеры таких режимов — это режимы военного и чрезвычайного положения. К «динамическим» режимам можно отнести и рассмотренный нами ранее режим контртеррористической операции, а также режимы, вводимые в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, ветеринарии, пожарной безопасности, например, режим карантина, вводимый в случае возникновения опасных инфекционных заболеваний.

Часть II

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Глава 12

Понятие «административная ответственность»

Исходя из общих принципов права, основой государственного управления при любом государственном устройстве является принуждение одной группой лиц — властной элитой — остальной части гражданского общества, сложившегося в определенном государстве. Основное выражение метод принуждения находит в юридической регламентации нормами административного права, наряду с другими его отраслями (уголовным, гражданским, налоговым и т.д.), определенного перечня прав, свобод и обязанностей индивида по отношению к иной личности, обществу и государству в целом. В частности, это применение государственными органами различных видов административной ответственности к субъектам административного права, которые нарушили те или иные нормативные предписания КоАП РФ и регионального законодательства в области административного права, что, согласно административной науке и сложившейся правоприменительной практике, является административным правонарушением.

Часть 1 ст. 2.1 КоАП РФ устанавливает, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Дословно трактуя эту правовую норму, следует сделать вывод, что правонарушение в сфере административного права может совершаться в форме как действия, так и бездействия отдельно взя-

того лица по отношению к иным субъектам административного права. Данные формы правонарушения обязаны носить следующий характер:

быть обязательно противоправными, т.е. нарушать отдельные или, наоборот, ряд предписаний, установленных источниками административного права. Например, нарушение положений КоАП РФ, законов субъектов РФ в области административного права, должностных инструкций, властных директив — указаний федеральных органов государственной власти и их должностных лиц; органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления;

деяние (действие или бездействие) виновного субъекта административного права обязательно должно носить виновный характер, т.е. нарушать общепринятые правовые нормы, а в отдельных случаях и нормы морали. Примером действия может служить нарушение правил дорожного движения путем установления заведомо подложных номерных знаков (ч. 3 ст. 12.2 КоАП РФ), а бездействия — невыполнение должностным лицом учреждения банка обязанностей по контролю за выполнением организациями или их объединениями правил ведения кассовых операций (ст. 15.2 КоАП РФ). Примером деяния, нарушающего одновременно нормы права и нормы морали, и, как следствие, влекущего административную ответственность, может быть появление в общественных местах в состоянии опьянения. В соответствии со ст. 20.21 КоАП РФ появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, транспортном средстве общего пользования, других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, влечет наложение административного штрафа в размере от 100 до 500 руб. или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Если расширительно толковать ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, необходимо заметить, что следствием совершения противоправного деяния должно стать наступление неблагоприятных последствий для определенного объекта административного права, т.е. для личных имущественных или неимущественных прав и свобод личности, общества и государства в целом.

Точка зрения некоторых авторов заключается в том, что под юридической ответственностью понимается «возникшее из правонару-

шений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормах права»¹. Данная точка зрения верна с одним существенным дополнением: законное правоотношение в одной и той же отрасли права, где были нарушены законодательные нормы, исходя из сути права не может возникнуть из нарушенного правоотношения, так как базисом возникновения любого правоотношения являются исключительно основанные на праве основания, что вытекает из аналогии с нормами гражданского права, содержащимися в п. 1 ст. 8 ГК РФ.

К сожалению, в гл. 2 КоАП РФ отсутствует вычлененное понятие «административная ответственность». Хотя при тщательном изучении и анализе ст. 2.1 КоАП РФ можно заметить, что административная ответственность наступает исключительно при наличии основания — совершения административного правонарушения. Тем самым, прежде всего, необходимо установить: что же собой представляет административная ответственность?

Руководствуясь гл. 1 «Задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях» КоАП РФ, следует отметить, что в понятие «административная ответственность» включаются действия государственных органов принуждения и их должностных лиц в рамках их компетенции, например судов, федеральных служб, в том числе налоговой службы, регистрационных органов и иных надзорных инстанций, в том числе и негосударственных организаций (Российский союз промышленников и предпринимателей, профессиональные союзы и т.д.), направленные на достижение основной цели и принципа административного законодательства: неотвратимости наказания за совершенный противоправный поступок.

Таким образом, необходимо согласиться с мнением ученых-практиков в сфере административного права, что «административная ответственность — это реализация предусмотренных административным правом санкций, осуществляемая посредством применения уполномоченными субъектами государственного управления раз-

¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2001. — С. 599.

личных видов административных наказаний в отношении правонарушителей (физических и юридических лиц)¹.

На основании изложенного следует сделать вывод, что в современном российском государстве более часто применяется административная ответственность, нежели уголовная, гражданская или какая-нибудь иная юридическая ответственность, по причине более широкого спектра правовых отношений, регулируемых административным правом. В частности, согласно КоАП РФ, к сфере ее регулирования — родовому объекту правонарушения — относятся такие виды жизнедеятельности граждан и деятельности юридических лиц в области:

защиты прав и законных интересов граждан и общества (гл. 5, 6);
охраны всех видов собственности, например частной, государственной и муниципальной (гл. 7);

охраны окружающей среды и природопользования (гл. 8);

промышленности, строительства и энергетики (гл. 9);

сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10);
транспорта (гл. 11);

дорожного движения (гл. 12);

связи и информации (гл. 13);

предпринимательской деятельности (гл. 14);

финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (гл. 15);

таможенного дела (нарушения таможенных правил) (гл. 16);

посягательства на институты государственной власти, порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности (гл. 17, 19, 20);

защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ (гл. 18);

воинского учета (гл. 21).

Как было сказано, сходные правоотношения и их нарушение относятся также к ведению смежных отраслей права: уголовного и гражданского. Однако по степени тяжести деяний правонарушителей уголовное право регламентирует и запрещает более социально опасные правонарушения — уголовные преступления, а не админи-

¹ Административное право: Учеб. — М.: Эксмо, 2005. — С. 277.

стративные проступки¹. В свою очередь, гражданское право, гражданский и арбитражный процессы устанавливают иные формы защиты нарушенных прав и свобод граждан и юридических лиц в осуществлении ими предпринимательской деятельности.

Российское федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ определяют общие принципы и порядок использования тех или иных объектов государственного регулирования, выполнения работ, предоставления информации и оказания услуг физическими и юридическими лицами. В связи с чем административное право призвано стоять на охране названных общественных и государственных законных интересов и, по сути, является корреспондирующей отраслью права в сфере защиты и охраны объектов правового регулирования от нарушений, злоупотреблений или иных негативных действий правонарушителей в регулируемых областях.

Обобщая изложенное, следует отметить, что за нарушения действующего законодательства наряду с мерами административного принуждения и соответствующими санкциями могут применяться и меры наказаний из иных отраслей права, так называемые смежно-институциональные меры принуждения. Например, вместе с административным штрафом за незаконное увольнение работника судом может быть определено восстановить работника в прежнем звании и (или) на прежнем месте работы, а при нарушении законодательства материально ответственным работником (при растрате) могут, наоборот, лишить его замещаемой должности (подп. «г» п. 6 ст. 81 Трудового кодекса РФ).

Вместе с тем в действующем КоАП РФ проблема административной ответственности юридических лиц, даже несмотря на существование специальной статьи 2.10. («Административная ответственность юридических лиц»), регламентирована, с точки зрения авторов настоящего издания, достаточно размыто. В частности, понятие «административная ответственность» к юридическим лицам почти не применяется: чаще употребляется «ответственность в админист-

¹ В отличие от ранее действовавшего КоАП РСФСР нынешнее понятие «административное правонарушение» (ст. 2.1 КоАП РФ) существует без второго названия «проступок», однако по сложившейся традиции и по сути (содержанию и последствиям) деяние лица, нарушающего положения КоАП РФ, является не преступлением, а проступком.

ративном порядке». Такая регламентация не тождественна административной ответственности.

Признаки субъекта административного правонарушения в виде юридических лиц чаще всего фокусируются в деяниях тех или иных должностных лиц конкретных организаций. В то же время субъектами отдельных видов правонарушений (например, загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами, другие нарушения земельного законодательства, правонарушения в области строительства) признаются юридические лица, исключая их должностных лиц.

Основной мерой административной ответственности, применяемой к организациям, является штраф. Его размеры за определенные виды правонарушений подлежат индексации в установленном порядке. Предусматриваются также другие меры ответственности. Так, за правонарушения в области строительства, кроме штрафа, возможно приостановление их деятельности сроком до трех месяцев.

Административная ответственность организаций может иметь или не иметь конкретные особенности в зависимости от того, за нарушение каких отраслей законодательства установлена, либо от областей, в которых административные правонарушения могут иметь свою специфику. Но не всегда все особенности оправданны. Они могут быть продуктом свободного усмотрения, широкие возможности для которого открывает отсутствие общих правовых основ и принципов административной ответственности коллективных образований. Неисполнение обязанностей либо нарушение запретов квалифицируется как правонарушение и поэтому влечет неблагоприятные последствия для нарушителя. Ответственность за совершение правонарушений установлена федеральными законами.

В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

В российском законодательстве также нет единого определения понятия «должностное лицо». Определение должностного лица, которое дано в уголовном законодательстве (ст. 285 УК РФ), не имеет универсального характера. Оно распространяется лишь на деяния, предусмотренные гл. 30 УК РФ «Преступления против государствен-

ной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления».

По нашему мнению, под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях России. Вместе с тем данное определение трудно признать удачным, потому что такие признаки, как «представитель власти», «административно-хозяйственные обязанности», «организационно-распорядительная деятельность», через которые раскрывается данное понятие, сами недостаточно четко определены.

Глава 13

Состав административного правонарушения

Административное правонарушение так же, как и уголовное, имеет состав (только не преступления, а проступка), который соответственно включает:

- объект;
- объективную сторону;
- субъект;
- субъективную сторону.

Данные элементы являются обязательными для полного и законченного состава правонарушения, что немаловажно при рассмотрении компетентными органами дел, вытекающих из административных правонарушений.

Объект правонарушения

Статья 2.1 КоАП РФ четко не определяет понятие «объект правонарушения». Однако, расширительно трактуя данную статью, следует отметить, что объектом правонарушения является совокупность правоотношений, охраняемых федеральным и региональным законодательством об административных правонарушениях.

Объект правонарушения — те общественные отношения, регулируемые и охраняемые административным правом, которым нанесен правонарушением действительный или возможный ущерб, те блага, ценности общества и отдельной личности (жизнь, здоровье, материальное благополучие людей, общественный порядок и др.), на которые посягает нарушитель.

Общим объектом административного правонарушения выступают общественные отношения, возникающие в области государственного управления.

Родовой объект — группа однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель. Особенная часть КоАП РФ построена следующим образом: конкретные правонарушения входят в одну из глав данной части, поскольку они собраны по родо-

му признаку. В качестве родового объекта выступают права граждан; общественная безопасность и общественный порядок; общественные отношения в области государственного управления, в области предпринимательской деятельности, в области охраны окружающей природной среды, в области финансов, таможенного дела и другие. Особенная часть КоАП РФ в названиях гл. 5—21 указывает на родовые объекты административных правонарушений, т.е. на объекты конкретных административных проступков, объединенных совокупностью однородных общественных отношений, которые нарушаются субъектами соответствующего правонарушения — физическими и юридическими лицами.

Видовой (непосредственный) объект — конкретное общественное отношение, которому причиняется или может быть причинен вред. Например, ст. 20.1 КоАП РФ устанавливает наказание за мелкое хулиганство, которое может проявляться, в частности, в выражении нецензурной бранью в общественных местах. В данном случае причиняется вред общественному порядку, чести, достоинству и спокойствию граждан. Каждый из перечисленных объектов является непосредственным объектом.

Необходимо подчеркнуть, что объектом посягательства административных правонарушений всегда являются общественные отношения, а не вещи материального мира. Вещи материального мира выступают предметами или орудиями административного правонарушения.

Объективная сторона правонарушения

Объективная сторона любого правонарушения (будь то уголовное преступление или административный проступок) выражается в деянии виновного лица (действии или бездействии), которое причиняет вред правоотношениям в сфере административного регулирования. Деяние виновного лица образует «костяк» объективной стороны любого правонарушения. Кроме того, в объективную сторону правонарушения помимо деяния включаются предмет, место и время, а также средства и способ совершения правонарушения.

Для объективной стороны административного правонарушения свойственно действие или бездействие виновного лица. Иначе будет отсутствовать само событие правонарушения. В свою очередь, это будет означать отсутствие и самого состава правонарушения. В связи с чем лицо, привлекаемое к административной ответственности, не понесет наказания, так как оно, соответственно, не совершило самого действия. А раз нет деяния, то нет и вины, ведь на основании одних лишь мыслей или намерений совершить какой-либо административный проступок, административная ответственность не может быть применена (за исключением пассивного участия). Данное правило проистекает из общего принципа российского права о презумпции невиновности, установленного ст. 1.5 КоАП: «лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина».

Примером изложенного служат статьи разд. II КоАП, в частности, неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума, принятого в пределах ее компетенции (ч. 1 ст. 5.3); уничтожение межевых знаков границ земельных участков (ч. 1 ст. 7.2); нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов (ст. 11.5); нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне (ч. 1 ст. 18.2) и т.д.

Таким образом, все составы правонарушений, предусмотренные административным законодательством, содержат указания на форму деяния виновного лица, хотя большинство правонарушений и выражается в форме действия.

Кроме указания на деятельную сторону виновного субъекта административного правонарушения в статьях Особенной части КоАП РФ могут содержаться прямые указания на конкретные критерии проступка, такие, как: систематичность, моральное и этическое отношение лица к совершаемому деянию и т.д. Например, осуществление работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды с грубым нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией) (ч. 3 ст. 8.40), или в форме меры ответственности — санкции: «лишение права за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом...» (ч. 1 ст. 3.8).

Данный аспект объективной стороны носит квалифицирующий характер, от которого зависит степень общественной опасности проступка виновного лица, и зачастую влияет на назначение более сурового наказания. Однако вопрос о квалификации грубости в правонарушении отдается на усмотрение должностного лица или органа, рассматривающего административные дела.

В зависимости от оконченности правонарушения различают формальный состав, который сконструирован так, что для квалификации деяния достаточно установить факт противоправного деяния и материальный состав. Для квалификации деяния, имеющего материальный состав, необходимо установить, помимо действия и бездействия, наступление вредных последствий и причинную связь между ними. Большинство административных правонарушений имеют формальный состав.

Помимо вышеизложенного, при квалификации правонарушения могут играть роль место, время, способ, предмет и другие обстоятельства.

Предметом административного правонарушения являются имущество или имущественные права лица, совершающего административный проступок. Например, в области безопасности дорожного движения предметом правонарушения обычно является транспортное средство, которым пользуется виновное лицо¹.

Способом совершения правонарушения выступают те обстоятельства, посредством которых виновное лицо нарушило предписания федерального и регионального административного законодательства. Примером может служить следующее: «принуждение к участию или к отказу от участия в забастовке путем насилия или угроз применения насилия либо с использованием зависимого положения принуждаемого» (ст. 5.40 КоАП РФ).

¹ Необходимо отграничивать виды прав лица на имущество: право пользования, право распоряжения и право владения. Например, за нарушение скоростного режима лицо будет нести административную ответственность наравне с уголовной в случае незаконного пользования им данным автотранспортным средством (ст. 166 «Неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения» Уголовного кодекса РФ), даже несмотря на то, что виновное лицо исходя из общих норм ГК РФ не является законным владельцем автомобиля и не имеет надлежащим образом оформленных полномочий на распоряжение этим транспортным средством.

Время и место совершения правонарушения определяются временным промежутком, в течение которого совершено или совершается длящееся правонарушение, и дислокацией, где совершен конкретный административный поступок или наступили негативные последствия для охраняемых административным законодательством общественных правоотношений. Например, при подкупе избирателей или участников референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ст. 5.16 КоАП РФ), административная ответственность наступает в период избирательной кампании или соответствующей кампании референдума.

При рассмотрении вопроса о времени совершения правонарушения обязательно следует помнить основной принцип административного права, закрепленный в ст. 1.7 КоАП РФ, — действие законодательства об административных правонарушениях во времени: более «жесткий» закон не имеет обратной силы. Вследствие этого лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и в месте совершения административного правонарушения. Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего его, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

Местом совершения административного правонарушения следует считать территорию РФ, а, в частности, отдельные ее части, например при нарушении режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ст. 18.4 КоАП РФ) местом совершения данного проступка является соответствующий пункт пропуска через нее.

Таким образом, названные элементы объективной стороны имеют первостепенное значение для квалификации административных правонарушений в правоприменительной, в том числе судебной, практике.

Субъект правонарушения

Действующее административное право содержит более широкий спектр субъектного состава административных правоотношений (виновная сторона дополнилась юридическими лицами) по сравнению с предыдущим Кодексом РСФСР об административных правонарушениях. Однако вначале следует разграничить субъекты административных правоотношений на следующие категории.

Общий субъект — виновные лица — это физические и юридические лица, совершившие те или иные деяния, запрещенные действующим федеральным и региональным законодательством в сфере административного права. Нарушитель — физическое лицо по общему правилу приобретает правосубъектность выступать в качестве субъекта, если к моменту совершения им административного правонарушения достиг 16-летнего возраста. Время, с которого считается, что нарушитель достиг возраста ответственности, исчисляется с 00 часов, следующих за днем рождения суток. Организация приобретает административную деликтоспособность с момента государственной регистрации в качестве юридического лица. Так раскрывается понятие «общий субъект административного правонарушения».

Специальный субъект — правонарушитель, обладающий специальными признаками (должностное лицо, родители несовершеннолетних детей, иностранный гражданин и т.д.).

Особый субъект — лицо, совершившее административный проступок, но который, как правило, несет не административную, а дисциплинарную ответственность, устанавливаемую дисциплинарными уставами. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ к такому роду субъектов можно отнести военнослужащих и призванных на военные сборы граждан, которые несут ответственность в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов прокуратуры, судьи, сотрудники органов внутренних дел и безопасности, органов исполнения наказаний на общих основаниях несут ответственность лишь за некоторые административные правонарушения, установленные КоАП РФ. В остальных случаях их ответственность регламентирована нормативными актами, устанавливающими порядок прохождения службы в указанных органах. В то же время к указанным лицам, согласно КоАП РФ, не может быть применен такой вид административного наказания, как админи-

стративный арест, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, кроме того, административный штраф.

Субъективная сторона совершения административного правонарушения

Единственным основанием наступления административной ответственности в соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ является совершение физическим или юридическим лицом административного правонарушения, характеризующегося всеми необходимыми юридическо-правовыми признаками (противоправность, виновность, наказуемость) и обобщающего в составе административного проступка все предусмотренные нормами административного права элементы, как-то: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Следует отметить, что наказуемость за совершенное противоправное деяние означает, что административным проступком может быть признано исключительно конкретное противоправное, виновное деяние (действие или бездействие либо последовательное действие с бездействием или бездействие с действием — совокупность составов административного правонарушения), за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ установлена административная ответственность.

Таким образом, правоприменителем — государственным органом или его должностным лицом, компетентным рассматривать дела, вытекающие из административных правонарушений, возможно применение к нарушителю — «виновному субъекту» закрепленных в административном законодательстве санкций.

Особое внимание при рассмотрении вопроса об административной ответственности должностных лиц необходимо уделить вопросам о формах их ответственности, так как дееспособность соответствующих лиц на совершение деяния в отношении охраняемого административным правом объекта может обладать разным социально опасным характером. Это, в частности, зависит и от субъективной стороны административного проступка: совершено ли данное правонарушение умышленно или по неосторожности. Ведь одни административные правонарушения могут совершаться только умышленно

но, другие предполагают только неосторожную вину. В то же время есть немало правонарушений, которые могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности.

До рассмотрения форм вины следует остановиться на изучении вопросов о классификации составов административных правонарушений. Так, в науке административного права существуют две разновидности составов проступков: формальный и материальный.

Для формальных составов правонарушений характерна умышленная вина. Она заключается в осознании виновным лицом противоправного характера совершаемого действия или бездействия. Например, уничтожая или разоряя муравейники, гнезда, норы или другие места обитания животных, лицо сознает, что эти действия являются противоправными (ст. 8.29 КоАП РФ). Осознание противоправности совершаемого умышленного действия в данных случаях видно невооруженным глазом, так как о недопустимости таких действий лицо должно было знать с ранних лет, а для определенных регионов данные действия недопустимы с морально-этических взглядов и сложившихся обычаев.

В материальных составах административных правонарушений вина конкретизируется в отношении виновного лица к наступившим последствиям, т.е. в правовой норме изначально прямо указывается на наступление социально неблагоприятных последствий для объекта административного права, например умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба (ст. 7.17 КоАП РФ).

Субъективная сторона правонарушения выражается в виновном характере деяния. Только за виновное противоправное действие (бездействие) наступает юридическая ответственность, в частности административная. Виновность физических и юридических лиц выражается в морально-этическом и психическом отношении конкретного лица к совершаемому им деянию и его последствиям.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ для того, чтобы признать лицо виновным в совершении административного правонарушения, необходимо доказать, что юридическое лицо или его должностные лица могли, но не приняли всех мер, необходимых для обеспечения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность.

В этих целях государственный орган, которому подведомственны дела данной категории, вправе совершать определенные процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ: назначать экспертизы (ст. 26.4), брать пробы, образцы почерка и образцы товаров и иных предметов, необходимых для проведения экспертизы, применяя при этом фото- и киносъемку, видеозапись и иные установленные способы фиксации вещественных доказательств (ст. 26.5), приобщать документы, в которых содержатся сведения, имеющие значение для производства по делу (ст. 26.7), использовать показания специальных технических средств (ст. 26.8), истребовать сведения, необходимые для разрешения дела (ст. 26.10) и т.д.¹

Согласно ч. 1 ст. 2.2 «Формы вины» КоАП РФ административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Таким образом, виновное лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Понятие и существо «вины» является важнейшим признаком любого правонарушения: будь то уголовное преступление, налоговый или административный проступок. При определении структуры вины субъекта административного права признак общественной опасности характеризуется понятием «вредные последствия», учитывая характер совершаемого деяния и наступивших либо наступающих последствий, присущих административному правонарушению.

Согласно административно-правовой норме КоАП РФ указание на умышленность совершенного противоправного проступка необходимо во всех случаях, когда лицо привлекается к ответственности за правонарушение, совершаемое только по умыслу, поэтому российское законодательство прямо указывает в отдельных составах административных правонарушений на умышленный характер вины. Например, умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, вывешенных в соответствии с законом на здани-

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. — 5-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006.

ях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца в ходе избирательной кампании, подготовки или проведения референдума, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы (ст. 5.14), умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба (ст. 7.17), сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию (ст. 8.5), и т.д.

Умышленная вина характеризует отношение виновного лица к совершенному или совершаемому им административному правонарушению. Она носит более социально опасный характер, нежели неосторожная вина, так как лицо осознает и осознавало, что совершает противоправное деяние.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Неосторожная вина состоит в том, что, совершая то или иное деяние, виновное лицо как субъект административного правонарушения не осознает его противоправности, однако при должной осмотрительности оно должно было и могло предвидеть наступление неблагоприятных последствий для правоотношений, охраняемых административным правом.

В КоАП РФ существует несколько прямых указаний на состав административного проступка, который предусматривает неосторожную форму вины (ч. 2 ст. 7.15, ст. 9.10, ч. 2 ст. 11.5, ч. 2 ст. 12.30). Так, в соответствии со ст. 9.10 КоАП РФ повреждение тепловых сетей, топливопроводов (пневмопроводов, кислородопроводов, нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов) либо их обору-

дования, совершенное по неосторожности, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 руб.; на должностных лиц — от 2000 до 3000 руб.; на юридических лиц — от 20 000 до 30 000 руб.

Однако большинство составов административных правонарушений не содержит точного указания на конкретную форму вины. В этом случае государственный орган или его должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, обязано предпринять все возможные от него действия для установления отношения виновного лица к совершенному им проступку для вынесения справедливого наказания.

Таким образом, когда правовая норма предусматривает возможность для двух форм вины, совершение деяния по неосторожности может служить основанием для назначения менее строгого наказания в пределах, предусмотренных санкцией за конкретный состав правонарушения.

По аналогии с нормами ст. 26 Уголовного кодекса РФ административная наука различает две формы вины по неосторожности: легкомыслие и небрежность. Легкомыслие — лицо предвидело возможность наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение этих последствий. Небрежность, в свою очередь, — лицо не предвидело возможности наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло предвидеть эти последствия.

Невиновное причинение вреда следует отграничивать от вины по неосторожности. За невиновное причинение вреда субъект административного права не должен нести административной ответственности. КоАП РФ предусматривает два случая невиновности для лица, совершившего то или иное противоправное деяние: крайняя необходимость (ст. 2.7) или невменяемость физического лица (ст. 2.8).

В соответствии со ст. 2.7 КоАП РФ не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть

устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

Это означает, что **крайняя необходимость** заключается в причинении вреда правоохраняемым интересам личности, общества и государства для предотвращения неотвратимого в этих случаях большего вреда, угрожающего тем же интересам, иными средствами. Иными словами, виновное лицо должно совершить деяние хоть и противоправное, однако имеющее целью снизить вред, который был бы причинен иным способом. Крайняя необходимость является столкновением двух охраняемых правом интересов, когда сохранение одного интереса может быть достигнуто лишь путем нарушения другого. Действия, совершенные в состоянии крайней необходимости, лишены той общественной опасности, которая была бы возможной при совершении виновным лицом данного деяния в обычных обстоятельствах, поэтому они являются правомерными и не содержат состава преступления.

Важными условиями (критериями) для классификации и отношения деяния к крайней необходимости являются:

- предотвращение виновным лицом грозящей опасности;
- защита от еще большей опасности.

Таким образом, условия правомерности крайней необходимости предполагают существование источника опасности, ее наличие и действительность индивида или юридического лица.

Под источником опасности подразумеваются действия непреодолимых сил природы, различных стихий, т.е. объективные процессы, происходящие в природе, например землетрясение, наводнение, ураганы, горные лавины, снегопады и т.д., которые сами же и создают опасность для правоотношений, охраняемых административным правом. Кроме того, под источником опасности следует понимать и неисправность различных технологических механизмов, физиологических и иных процессов жизнедеятельности человека, патологические процессы (болезнь, состояние голода и т.д.), если, например, человек, заблудившийся в тайге, спасаясь от голода, убивает дикое животное или птицу, на которых охотиться вообще запрещено; в-пятых, коллизия двух опасностей (свидетель, вызванный в суд для дачи показаний, остается с тяжелобольным родственником, оказывая тому необходимую помощь).

При рассмотрении дел данной категории должностными лицами обязательно должно быть проверено и выяснено: имелась ли реальная опасность, т.е. происходили ли на самом деле те обстоятельства, на которые ссылается «виновная» сторона. Ведь именно опасность обладает способностью создавать столкновение интересов и свобод, охраняемых административным правом, при котором, как уже отмечалось, сохранение одного главенствующего интереса нетронутым может быть достигнуто нарушением иного объекта административных правоотношений.

Важно подчеркнуть, что, когда на определенном лице — субъекте административного правонарушения лежала специальная обязанность бороться с опасностью, ее наличие не может служить основанием для ссылки на крайнюю необходимость для защиты собственных интересов, рисковать которыми это лицо было обязано по своему служебному положению и долгу. Например, когда военнослужащий заступил в караул, он обязан противодействовать любым попыткам посторонних лиц проникнуть на охраняемый объект, хотя это и небезопасно для его жизни.

Опасность при крайней необходимости в административном правонарушении должна быть также «происходящей», т.е. реально существующей, а не гипотетической, предположенной виновным субъектом совершенного административного проступка. Ведь последнюю лицо только предположило и на ее основании нарушило предписания КоАП РФ или региональное административное законодательство, потому такая опасность не может исключать общественно-социальную опасность совершенного деяния. Заблуждение лица о гипотетической угрозе должно также учитываться при рассмотрении конкретного дела, вытекающего из административного правонарушения.

Необходимо также отметить, что совершение виновным субъектом правонарушения может осуществляться исключительно в форме действия, чем и наносится вред охраняемым правоотношениям, так как бездействие лица в данном случае не может привести к поправлению иных личных, общественных или государственных законных интересов.

Крайняя необходимость освобождает лицо от административной ответственности лишь в тех случаях, когда данное лицо не могло защитить свои или чужие интересы, не прибегнув к нарушению иных значимых правоотношений. Хотя данный способ защиты одного интереса и ока-

зывается не общественно опасным, общественная опасность все-таки существует, но здесь применяется принцип законности, заложенный в ст. 1.6 КоАП РФ, а также общеправовой принцип гуманизма к виновному субъекту административного правонарушения. В этой связи, если в конкретной обстановке можно было избежать опасности иными действиями или средствами без причинения вреда правоохраняемому интересу, нельзя ссылаться на состояние крайней необходимости.

Таким образом, совершая действия при крайней необходимости, следует отметить, что угроза нарушения правоохраняемым интересам со стороны «третьей силы» должна быть реально существующей и соответствовать характеру действия, совершаемому виновным субъектом для избежания еще больших негативных последствий. Это вытекает из правила недопущения превышения пределов крайней необходимости. Например, жизнь или здоровье человека неизмеримо выше любых имущественных ценностей. Аналогичная ситуация складывается и при причинении вреда (деликтное правоотношение) интересам физического лица или интересам государства в целом.

Как уже отмечалось, еще одним обстоятельством, исключающим виновность лица за совершение административного правонарушения, является **невменяемость**. В соответствии со ст. 2.8 КоАП РФ не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Следовательно, виновным субъектом противоправного административного проступка, в котором может быть применено освобождение от административной ответственности по причине невменяемости, может выступать исключительно физическое лицо.

Предмет доказывания по делам о невменяемости — это совокупность специфических обстоятельств, подлежащих обязательному выявлению и оценке при производстве административного разбирательства. В связи с этим установление факта вменяемости физического лица, совершившего проступок, является основным стержнем всего процесса доказывания в административном судопроизводстве,

так как это необходимо для установления истины и принятия обоснованных процессуальных решений по административному делу.

Административное право основано на принципе вменяемости виновного субъекта административного правонарушения. В то же время при возникновении у должностных лиц, рассматривающих дела, вытекающие из административных правонарушений, сомнений во вменяемости виновного, в связи с тем что это лицо когда-то находилось в стационаре психоневрологической специализированной клиники, должна доказываться невменяемость этого лица.

Согласно административно-правовой норме вменяемость — это состояние физического лица, когда оно осознает фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо может руководить ими. Иначе лицо может быть признано невменяемым.

Административно-правовая наука исходит из юридической и медицинской сторон личности виновного. «Юридическая невменяемость» состоит в возможности или невозможности лица, совершившего правонарушение, осознавать противоправность своего деяния, а «медицинская невменяемость» — это, в свою очередь, возможность того же лица руководить своими действиями вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (шизофрения, олигофрения, дебилизм и т.д.). В связи с этим для признания лица невменяемым необходима совокупность одного юридического и одного медицинского признаков.

Виновные лица

КоАП РФ устанавливает, что субъектом административного правонарушения является физическое лицо. Это означает, что, согласно нормам КоАП, к административной ответственности могут быть привлечены как граждане РФ, так иностранные граждане и лица без гражданства. Мы склонны считать, что иностранцы, включая лиц без гражданства, являются наравне с гражданами РФ общим субъектом административного права, а не специальным субъектом¹.

¹ Иная точка зрения содержится в Комментарие к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. — М.: Юрист, 2002.

Граждане Российской Федерации. Конституционный и административный правовые статусы российского гражданина определяются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами¹, Кодексом об административных правонарушениях, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации»² и иными федеральными законами и законами субъектов РФ с области административного права.

Граждане РФ в настоящее время — самый распространенный субъект административного права. Они могут выступать в качестве как общего субъекта административных правонарушений, так и специального субъекта — должностного лица. Статья 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ определяет, что только гражданин РФ может проходить государственную гражданскую службу: «гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы». Данное правовое определение продиктовано в первую очередь желанием государства и общества обеспечить свою защищенность и баланс интересов от вмешательства во внешние и внутренние дела РФ со стороны иностранцев и иностранных государств.

КоАП РФ и иное административное законодательство (федеральные или региональные нормативные правовые акты) не содержат четкого определения об административной правосубъектности физического лица (правоспособности и дееспособности), поэтому, ссылаясь на ст. 60 Конституции РФ, предусматривающую, что гражданин РФ может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет, можно заключить, что административное право исходит из несколько иных принципов.

Поскольку совершение административного проступка физическим лицом не несет той социальной опасности, которую представляет совершение тем же лицом уголовного преступления, т.е. менее социально опасно, санкция за содеянное будет менее жесткой

¹ Например, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2004. — № 27. — Ст. 2710; Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. — 2002. — № 5. — Ст. 375; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2277 и т.д.

² СЗ РФ. — 2002. — № 22. — Ст. 2031.

³ Там же. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

по сравнению со схожим составом правонарушения в области уголовного права. Однако, сравнивая административную правосубъектность лица с его гражданской правосубъектностью, следует отметить, что утрата или ограничение дееспособности физического лица по основаниям, предусмотренным ст. 29—31 ГК РФ, ведет соответственно к утрате или ограничению административной правосубъектности этого же лица.

Статья 2.3 КоАП РФ устанавливает возраст, по достижении которого наступает административная ответственность. В связи с этим ей подлежит физическое лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет. Данное правило распространяется как на российских граждан, так и на иностранцев.

Однако российское законодательство, руководствуясь принципом гуманности, установило дополнительные основания для смягчения наказания в отношении несовершеннолетних. Речь идет о лицах, совершивших административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет. В этом случае комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав данное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹. Обычно эти меры носят воспитательный характер, в частности принятие данного лица на учет комиссией по делам несовершеннолетних и надзор за ним.

Механизм государственной власти Российской Федерации устанавливает для собственных граждан территорию, на которой последние могут привлекаться к административной ответственности по российскому законодательству, — территория РФ. Однако существуют и «особые» российские территории. В частности, к ним относятся территории военных кораблей и авиалайнеров, находящиеся в плавании и воздухе соответственно, дипломатические представительства, международные миссии и консульские учреждения РФ за рубежом. В связи с этим должностные лица этих государственных органов обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми пра-

¹ СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177.

вами, установленными Конституцией РФ, административным законодательством, а также защищать их права и охраняемые законом интересы. Тем самым данные должностные лица несут административную ответственность за совершение или халатное отношение к своим должностным обязанностям.

Вместе с тем статус гражданина РФ не предопределяет его административно-правового статуса как специального субъекта административного правонарушения, ведь только дополнительные признаки позволяют человеку воспользоваться определенным перечнем прав. Только сочетание правовых и должностных статусов создает представление о правовом положении физического лица — российско-го гражданина в административно-правовом поле.

Иностранцы граждане и лица без гражданства

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с ее гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об иностранцах) иностранный гражданин — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В свою очередь, лицо без гражданства — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Вместе с тем Закон об иностранцах более четко по сравнению с Основным законом определяет «рамки» правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих, временно и постоянно проживающих на территории РФ. Таким образом, административно-правовой статус иностранцев в России зависит от нескольких причин, в частности:

¹ СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3032.

от «должностного» статуса иностранного гражданина и лица без гражданства;

от трудовой функции, осуществляемой иностранным гражданином и лицом без гражданства;

от государственной принадлежности иностранного гражданина.

Это означает, что иностранные граждане обладают большей административной правосубъектностью, нежели лица без гражданства, так как последние в соответствии с межгосударственными и международными правовыми актами не смогут замещать государственные должности страны своего гражданства (по причине отсутствия у них какой-либо государственной принадлежности) на территории РФ, т.е. быть дипломатом или официальным представителем того или иного государственного ведомства. Тем самым на них не будут распространяться иммунитеты, предусмотренные Венскими конвенциями о дипломатических сношениях¹ (Вена, 18 апреля 1961 г.) и о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 г.)², а также иными схожими международными правовыми актами.

Ключевым моментом в понимании административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, объединяемых иногда в литературе и в повседневной жизни термином «иностранцы», как было сказано, является положение ч. 3 ст. 62 Конституции РФ. На данном принципиальном положении базируется вся нормативно-правовая основа административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, состоящая из ряда федеральных законов, в числе которых первостепенное значение имеет Закон об иностранцах. Он определяет правовое положение иностранных граждан в РФ, а также регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами этих органов — с другой, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в РФ и осуществлением ими на ее территории трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Кроме того, нельзя забывать, что значительную роль в регулировании правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в целом и их административно-правового статуса в частности

¹ Ведомости ВС СССР. — 1964. — № 18. — Ст. 221.

² Сборник международных договоров СССР. — М., 1991. — Вып. XLV. — С. 124.

играют общепризнанные принципы международного права, международные договоры, участником которых является РФ, различного рода межправительственные соглашения. Говоря о международных договорах, мы можем выделить договоры и соглашения, заключенные РФ как в рамках Содружества Независимых Государств, так и с другими иностранными государствами и международными организациями. Для дальнейшего рассмотрения особенностей административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства необходимо определить, какие именно категории лиц охватываются данными понятиями. Следует различать понятия «гражданство» и «подданство». Говоря о подданстве, российское законодательство имеет в виду ситуацию с лицами, проживающими на территориях государств с монархической формой правления. В литературе и законодательстве различие между гражданством и подданством традиционно проводят по следующему основанию: если гражданство представляет собой устойчивую правовую связь между человеком и государством, то подданство — это связь человека и монарха, при которой последний является олицетворением государства. По сути, и гражданство, и подданство представляют собой две формы одного явления, а именно устойчивой правовой связи человека и государства.

Что касается лиц без гражданства, необходимо пояснить, что ситуация, когда физическое лицо становится лицом без гражданства, может возникнуть в силу множества причин. Например, лицо отказалось от гражданства, желая получить гражданство другого государства, но в получении нового гражданства ему было отказано, либо произошел отказ от гражданства в пользу другого гражданства при вступлении в брак, а после его расторжения новое гражданство утрачено. Лицами без гражданства могут стать и дети, рожденные в браке между лицами, состоящими в гражданстве разных государств, если в силу каких-либо причин родители не смогли надлежащим образом оформить гражданство детей. В любом случае положение лица, не имеющего гражданства, соответственно лишенного какой-либо помощи и поддержки со стороны государства, представляется печальным. Неслучайно, на международном уровне в качестве одного из основополагающих принципов определено стремление государств к максимальному сокращению случаев, когда человек становится лицом без гражданства.

Как уже отмечалось, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются теми же правами и несут те же обязанности, что и граждане России, кроме случаев, определенных ее федеральными законами или международными договорами. Тем самым общий правовой и административно-правовой статусы иностранных граждан и лиц без гражданства приравнены к аналогичным статусам россиян. Вместе с тем административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в силу специальных положений законодательства имеет особенность по сравнению с административно-правовым статусом российских граждан. Такие особенности, о которых будет сказано далее, влияют и на другие возможные статусы иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, например гражданско-правовой, трудовой, социальной.

Граждане РФ приобретают административно-правовой статус на ее территории с момента рождения. Особый случай представляет собой приобретение такого статуса не по рождению, а по иным основаниям, предусмотренным российским законодательством о гражданстве. Однако в последнем случае для приобретения статуса российского гражданина и, как следствие, административно-правового статуса одним из необходимых условий является легальность пребывания на территории России. Тем самым административно-правовой статус иностранного гражданина или лица без гражданства трансформируется в административно-правовой статус российского гражданина.

Момент возникновения административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, по мнению ряда авторов, определяется моментом въезда на территорию РФ. На наш взгляд, момент возникновения административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства может варьироваться от того, в каком порядке осуществляется въезд этих лиц на российскую территорию. Например, в случае, если в силу межгосударственных соглашений РФ для въезда на ее территорию требуется получение визы, административно-правовой статус иностранного гражданина и лица без гражданства возникает при обращении в компетентный орган РФ за получением соответствующей визы. Соответственно, между данным органом и иностранным гражданином складываются, по сути, административные отношения, выражающиеся, в частности, в обязанности иностранного гражданина представить опре-

деленный объем информации, при необходимости пройти медицинский осмотр и собеседования с представителями компетентного органа РФ. В свою очередь, этот орган вправе проверить представляемые документы и при имеющихся на то основаниях отказать в выдаче визы и соответственно в возможности въезда в РФ.

В том случае, если на основании межгосударственных соглашений въезд иностранного гражданина в РФ не требует предварительного получения визы, административно-правовой статус такого гражданина будет возникать при пересечении границы РФ. Наконец, в случае нелегального въезда на ее территорию (например, без необходимых разрешительных документов, по подложным документам и т.п.) административно-правовой статус иностранного лица и лица без гражданства также будет возникать с момента пересечения российской государственной границы.

Более того, в некоторых случаях поведение иностранного гражданина даже за пределами территории России может влиять на содержание его административно-правового статуса в РФ. Так, в силу ст. 7 Закона об иностранцах разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин, в частности:

выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность.

Таким образом, даже если названные действия осуществляются иностранным гражданином или лицом без гражданства за пределами территории РФ, такая деятельность принципиально влияет на административно-правовой статус этих лиц на российской территории.

Административно-правовой статус российского гражданина прекращается с момента его смерти либо при выходе из российского гражданства. По мнению ряда авторов, административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства утрачивается в момент их выезда из РФ. Соглашаясь в целом с обоснованностью данной позиции,

со своей стороны отметим, что во многих случаях выезд иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы РФ не влечет полное прекращение его административно-правового статуса на российской территории. Так, в соответствии со ст. 7 Закона об иностранцах разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин в течение 5 лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы РФ либо депортации. Тем самым выезд иностранного гражданина за пределы РФ не означает, что его административно-правовой статус каждый раз исчезает и в следующий его приезд в Россию начинается с «чистого листа».

Статья 2.6 КоАП РФ устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Таким образом, российское законодательство изначально уравнило российских и иностранных граждан в привлечении их к административной ответственности (кроме иностранцев, обладающих «должностными» иммунитетами).

В Законе об иностранцах урегулированы вопросы, связанные с установлением порядка временного пребывания, временного и постоянного проживания в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, определены основания отказа в выдаче или аннулирования соответствующих разрешений, условия участия данных лиц в трудовых отношениях. Нормы Закона об иностранцах нашли свою конкретизацию и дальнейшее развитие в Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹. Названный Закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации» — далее по тексту. Также определены и установлены порядок и процедура при-

¹ СЗ РФ. — 2006. — № 30. — Ст. 3285.

менения к иностранным гражданам и лицам без гражданства таких административных санкций, как депортация и административное выдворение указанных лиц из РФ. Такие санкции характерны исключительно для лиц, не обладающих российским гражданством, так как ст. 61 Конституции РФ устанавливает, что гражданин РФ не может быть выслан за пределы РФ или выдан другому государству, а РФ, в свою очередь, гарантирует российским гражданам защиту и покровительство за ее пределами. В связи с чем остановимся на их рассмотрении подробнее.

Статья 33 Закона об иностранцах предусматривает, что лицо, не обладающее гражданством РФ, виновное в нарушении ее законодательства, в частности в сфере административно-правового регулирования, привлекается к ответственности в соответствии с российским законодательством. При этом иностранный гражданин или лицо без гражданства, незаконно находящиеся в РФ, подлежат учету, фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации с последующим помещением полученных сведений в центральный банк данных на иностранцев.

Административное выдворение негражданина за пределы РФ осуществляется за счет средств выдворяемого, а в случае отсутствия таких средств либо если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного Законом об иностранцах порядка привлечения и использования иностранных работников, — за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства. При отсутствии возможности установить приглашающую сторону мероприятия по административному выдворению иностранного гражданина за пределы РФ являются ее расходными обязательствами, т.е. осуществляются за счет средств федерального бюджета.

При административном выдворении лиц, не обладающих российским гражданством, информация об этом направляется в Министерство иностранных дел, которое, в свою очередь, уведомляет об административном выдворении иностранного гражданина дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в России, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин.

До административного выдворения за пределы РФ иностранные граждане, подлежащие такому выдворению, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел или безопасности либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта РФ, до исполнения решения об их административном выдворении.

Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹ установлено, что лица, не обладающие российским гражданством и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ в соответствии с Конституцией РФ, законами и международными правовыми актами.

Однако п. 3 ст. 11 Закона об иностранцах ограничивает иностранных граждан, замещающих должности в дипломатических и консульских учреждениях на российской территории, в свободе передвижения. Так, «иностранным гражданам — сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности, кроме следующих территорий:

закрытых административно-территориальных образований (постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов»²);

с регламентированным посещением для иностранных граждан (постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан»³);

на которых введено чрезвычайное или военное положение;

на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания;

¹ Ведомости ВС РФ. — 1993. — № 32. — Ст. 1227.

² СЗ РФ. — 2001. — № 29. — Ст. 3019.

³ САПП РФ. — 1992. — № 2. — Ст. 37.

закрытых военных городков;
проведения контртеррористических операций;
зоны экологического бедствия;
пограничной зоны;

объектов и организаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований;

на которых размещаются органы государственной власти и иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну;

организаций и объектов, для посещения которых российским гражданам требуется специальное разрешение¹.

Кроме того, ст. 13 Закона об иностранцах устанавливает некоторые ограничения административной дееспособности иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости от их статуса по периоду их проживания в России: временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание (п. 5 ст. 13).

Схожие ограничения установлены и в отношении трудовой деятельности лица, не обладающего гражданством РФ: работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при соответствующем разрешении, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при разрешении на работу. Такой порядок не распространяется на следующие категории иностранных граждан:

постоянно проживающих в Российской Федерации;

временно проживающих в Российской Федерации;

являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шеф-монтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а так-

¹ Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утв. постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 // СЗ РФ. — 2002. — № 41. — Ст. 3995.

же послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;

приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях).

Пребывая или проживая на территории российского государства, иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица обязаны соблюдать правила, установленные для граждан Российской Федерации и российских юридических лиц. Таким образом, мы возвращаемся к рассмотрению вопроса об общем субъекте административного права, а также о тонкостях административной правосубъектности лиц, не обладающих принадлежностью к российскому гражданству.

Правила гражданского, семейного, уголовного и налогового, за исключением случаев межгосударственных соглашений РФ с иностранными государствами об избежании двойного налогообложения, права применяются и к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

На иностранных граждан и юридических лиц, а также на лиц без гражданства распространяются нормы Особенной части КоАП РФ, за исключением ряда нормативных предписаний, согласно которым ответственность могут нести только российские граждане и организации. Например, за нарушение правил воинского учета, правил пользования документами, удостоверяющими личность гражданина РФ, административная ответственность устанавливается только для лиц с российской государственной принадлежностью. Вместе с тем в

КоАП РФ включены нормы, предусматривающие ответственность только иностранных граждан и юридических лиц и лиц без гражданства. Такими специальными предписаниями являются в соответствии с ч. 2 ст. 2.6 случаи, когда иностранные граждане и юридические лица, лица без гражданства совершают административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 8.16, ст. 8.17—8.20, ч. 2 ст. 19.4 КоАП РФ, на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне РФ.

Статья 18.4 «Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» КоАП РФ имеет две части по признаку государственной принадлежности субъектов административной ответственности (виновных лиц). Так, первая часть устанавливает юридическую ответственность для граждан РФ, а вторая — для иностранных граждан и лиц без гражданства.

В то же время необходимо отметить, что ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ предусматривает принцип равенства в отношении привлечения субъекта административного правонарушения к ответственности независимо от его государственной принадлежности. Так, лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также ряда других обстоятельств.

Исключением из общего правила об административной юрисдикции является наличие определенных правовых иммунитетов. Как указывалось, вопросы об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от юрисдикции российского права в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ и совершившего на ее территории административное правонарушение, разрешаются в соответствии с нормами международного права.

Тем самым ч. 3 ст. 2.6 КоАП разрешение вопросов с участием иностранных граждан — сотрудников дипломатических и консульских учреждений отсылается на усмотрение международных и межгосударственных соглашений РФ. В соответствии с Венскими конвенциями о дипломатических и о консульских сношениях, а также

иными схожими международно-правовыми актами к административной ответственности не могут быть привлечены:

главы иностранных дипломатических представительств (послы, посланники, поверенные в делах, советники-посланники);

члены дипломатического корпуса дипломатической миссии (советники, торговые представители, военные и иные атташе, иные должностные лица, первые, вторые и третьи секретари посольств и некоторые другие лица, входящие в состав дипломатического персонала), а также члены их семей;

консульские представители и консульские должностные лица, а также члены их семей;

полномочные представители международных организаций (например, ООН и ее специализированных учреждений).

В соответствии с международными и межгосударственными нормативными правовыми актами иммунитетом от административной ответственности пользуются члены государственных, парламентских, правительственных делегаций при осуществлении официальных визитов в РФ.

Вопреки сложившемуся в обществе стереотипу, иногда попадающему и в литературу, иностранные граждане и лица без гражданства в РФ отнюдь не лишены избирательного права. Действительно, согласно п. 1 ст. 12 Закона об иностранцах, последние не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме РФ и референдумах ее субъектов. Вместе с тем в соответствии с п. 2 ст. 12 Закона об иностранцах постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Так, пункт 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ определено, что на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть из-

¹ СЗ РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

бранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Должностные лица

Специальным субъектом административных правоотношений в отличие от общего субъекта — «обычных» граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, не обладающих международно-правовым статусом, — выступают лица, замещающие или осуществляющие определенные должности и функции соответственно. Это вызвано в первую очередь специализированным порядком привлечения их к административной ответственности (ст. 2.4 и 2.5 КоАП РФ).

На основании ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Таким образом, установлена ответственность при виновном как действии, так и бездействии должностного лица.

В административном праве понятие «должностное лицо» обобщает лиц, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющих функции представителя власти. Такое лицо должно быть наделено на основании распоряжений Правительства РФ, ведомственных приказов, должностных инструкций (регламентов)¹ и т.д. распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Следовательно, должностные лица должны иметь право в пределах своей компетенции совершать юридически значимые действия, например, издавать нормативные правовые акты, давать обязательные указания, нанимать и увольнять работников, управлять государственным имуществом, распоряжаться денежными средствами и т.д. На основании это-

¹ Статьей 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены требования, которые корреспондируются должностному лицу — государственному гражданскому служащему из его должностного регламента.

го должностными признаются лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции:

в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях;

в Вооруженных Силах РФ, других ее войсках и воинских формированиях.

В связи с тем, что, согласно КоАП РФ, должностное лицо является субъектом более половины правонарушений, его роль в административном праве огромна. Вопросы ответственности должностных лиц имеют большое значение при обеспечении законности, а также в механизме государственного управления.

Административная ответственность должностных лиц может наступить только в случае получения конкретными физическими лицами определенного правового статуса. Например, статус судьи лицо может получить только при достижении им 25-летнего возраста, наличия высшего юридического образования и стаже работы по юридической специальности не менее 5 лет (ч. 1 ст. 119 Конституции РФ)¹. Таким образом, возможность должностными лицами нести административную ответственность тесно связана с моментом наступления дееспособности у соответствующего физического лица на замещение определенной должности или обладание определенным статусом.

Некоторые административно-правовые нормы, содержащиеся в федеральном и региональном законодательстве, могут конкретизировать должностное лицо по его официальному месту работы, должности и статусу. В данном случае речь будет уже идти о специальных субъектах административного правонарушения, например (ч. 2 ст. 11.23 КоАП РФ) нарушение установленного режима труда и отдыха водителем грузового автотранспортного средства или автобуса, осуществляющим международную автомобильную перевозку, и т.д.

Необходимо отметить, что ненадлежащее исполнение должностными лицами своих обязанностей может одновременно как носить административный характер, так и предусматривать дисциплинарную ответственность из иных отраслей права. Однако обычно это выражается в осуждении (уголовное судопроизводство) или наказании (трудовые правоотношения). Например, халатность (ст. 293 Уголовного ко-

¹ Статья 4 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 30. — Ст. 1792.

декса РФ) — неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе — наказывается исходя из принципов уголовного права, а в случае, если данное деяние не повлекло крупного ущерба (квалифицирующего признака состава уголовного преступления), — на виновное лицо может быть наложено дисциплинарное взыскание (замечание, выговор или увольнение) в соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ одновременно с административным штрафом при наличии состава административного правонарушения.

Таким образом, российское административное право при юридическом определении состава административного правонарушения со специальным субъектом ответственности — должностным лицом содержит существенное ограничение: административным проступком будет признано нарушение исключительно таких служебных предписаний, которые охраняют государственный и общественный правопорядок. Это означает, что механизм государственной власти регулируется как административным правом, так и одновременно правовыми предписаниями из иных отраслей права, что указывает на взаимное дополнение и уточнение отдельных положений составов правонарушений в зависимости от тяжести наступления последствий — следствия виновного деяния физического лица.

Следует также обратить внимание на тот факт, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законодательством РФ не установлено иное¹. Это означает, что руководители организаций и предприятий и их работники, а также частные предприниматели в целях отдельных статей КоАП РФ при определении конкретных

¹ Однако существует и исключение из общего правила о привлечении индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, установленное в гл. 16 КоАП. Пункт 1 примечания к ст. 16.1 КоАП устанавливает, что за административные правонарушения, предусмотренные гл. 16 КоАП РФ, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

правонарушений могут рассматриваться органами, компетентными рассматривать дела, вытекающие из административных правонарушений, в качестве как должностных лиц, так и обычных физических лиц. Следовательно, квалифицирующей основой распределения (кем в конкретном случае будут признаваться физические лица при совершении ими административного проступка) будут являться момент и место совершения ими правонарушения — элементы объективной его стороны.

Виновное деяние должностного лица зачастую носит более социально опасный характер, вследствие того, что лица, облеченные властью, вправе решать самые различные вопросы, которые определяют соотношение баланса законных прав и интересов личности, общества и государства. В связи с этим занятие физическим лицом определенного должностного положения служит квалифицирующим признаком при законодательном закреплении санкций в отдельных статьях КоАП РФ. Например, ч. 3 ст. 16.1 предусматривает дифференцированную ответственность в зависимости от того, является ли физическое лицо простым гражданином или должностным лицом: сообщение таможенному органу недостоверных сведений о количестве грузовых мест, об их маркировке, о наименовании, весе и (или) об объеме товаров при прибытии на таможенную территорию РФ или при убытии с ее таможенной территории товаров и (или) транспортных средств, либо для получения разрешения на внутренний таможенный транзит или для его завершения, либо при помещении товаров на склад временного хранения путем представления недействительных документов, а равно использование для этих целей поддельного средства идентификации или подлинного средства идентификации, относящегося к другим товарам и (или) транспортным средствам, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 2500 руб. с конфискацией товаров, явившихся предметами административного правонарушения, или без таковой либо конфискацию предметов административного правонарушения; на должностных лиц — от 5000 до 10 000 руб.; на юридических лиц — от 50 000 до 100 000 руб. с конфискацией товаров, явившихся предметами административного правонарушения, или без таковой либо конфискацию предметов административного правонарушения.

Военнослужащие

Еще одним специальным субъектом административного права являются военнослужащие и лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. Статья 2.5 КоАП РФ определяет источники права, на основании которых виновные военнослужащие и приравненные к ним граждане несут административную ответственность:

военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами;

сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

За виновные деяния, посягающие на охраняемый административным правом объект, военнослужащие несут дисциплинарную ответственность в порядке, который определен общевоинскими уставами, например работники таможенных органов — по Дисциплинарному уставу таможенной службы РФ (утв. Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396)¹; военнослужащие — в порядке, предусмотренном Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»²; работники горноспасательных служб — по Дисциплинарному уставу военизированных горноспасательных подразделений в транспортном строительстве (утвержден постановлением Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 879)³ и т.д.

Правовой статус военнослужащих, граждан, проходящих службу по призыву и по контракту, определяется Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»⁴. Согласно ст. 2 этого Закона военная служба — это особый вид федеральной государствен-

¹ СЗ РФ. — 1998. — № 47. — Ст. 5742.

² СЗ РФ. — 2007. — № 47. — Ч.1. — Ст. 5749.

³ СЗ РФ. — 1994. — № 17. — Ст. 1979.

⁴ Там же. — 1998. — № 13. — Ст. 1475.

ной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами — в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях.

Вместе с тем при применении административной ответственности к специальному субъекту — военнослужащему — особое внимание следует обращать и на правоприменительную практику, которая четко определяет источники административного права, регламентирующие порядок наложения взыскания на военнослужащего. Так, определением Военной коллегии Верховного Суда РФ от 18 апреля 2002 г. № 1-023/02 предусматривается, что взыскания на военнослужащих вправе налагать вышестоящие командиры исключительно на основании воинского устава¹.

¹ На служебном совещании командиром войсковой части на подчиненного военнослужащего было наложено дисциплинарное взыскание — строгий выговор за нарушение воинской дисциплины, выразившееся в невыполнении распоряжений и указаний вышестоящего руководства. Считая, что данное взыскание на него наложено необоснованно, виновник проступка обжаловал действия командира войсковой части в суд, который признал их законными.

В соответствии со ст. 85 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ на военнослужащего, нарушившего воинскую дисциплину или общественный порядок, могут налагаться только те дисциплинарные взыскания, которые определены в настоящем уставе и соответствуют воинскому званию военнослужащего и дисциплинарной власти командира (начальника), принимающего решение о привлечении виновного к дисциплинарной ответственности. Согласно же ст. 88 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ наложение дисциплинарного взыскания на военнослужащего, совершившего проступок, производится, как правило, через сутки, но не позд-

Кроме того, с ноября 2003 г. в соответствии Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ иностранные граждане хотя и не могут быть призваны на военную службу по призыву, включая альтернативную гражданскую службу, однако вправе поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала. Таким образом, иностранцы могут признаваться субъектами административного правонарушения, где его состав предусматривает специальным субъектом административного проступка военнослужащих и приравненных к ним лиц, если лица, не обладающие российским гражданством, будут военнослужащими.

КоАП РФ также устанавливает круг лиц, которые приравнены по своему правовому статусу к военнослужащим. Это сотрудники:

органов внутренних дел;

уголовно-исполнительной системы;

Государственной противопожарной службы;

Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков;

таможенных органов, кроме гражданского персонала.

За нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность

нее 10 суток с того дня, когда командиру стало известно о совершенном проступке. Само деяние было совершено за 3 месяца до наложения на военнослужащего взыскания, в связи с чем суд удовлетворил иски о взыскании, так как решение командира не может выступать за рамки сроков, установленных уставом.

¹ СЗ РФ. — 2001. — № 33 (ч. I). — Ст. 3431.

на общих основаниях. Таким образом, при названных основаниях специальный объект — военнотрудовой или приравненное к нему лицо — будет нести ответственность в качестве общего субъекта административного правонарушения — физического лица.

К данным лицам не могут быть применены административные наказания (санкции) в виде административного ареста. Кроме того, ч. 6 ст. 3.5 КоАП РФ устанавливает, что административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы. Это вытекает из особой природы и характера государственной службы, которую несет то или иное должностное лицо. Так, административный арест, по сути, несовместим с несением гражданином военной службы; административный штраф также не применяется к военнотрудовому, проходящему службу по призыву, так как он находится на полном государственном довольствии, т.е. государство не видит смысла перечислять денежные суммы из бюджета одного уровня в другой. Однако в настоящее время, согласно КоАП РФ, военнотрудовой может лишиться водительских прав за нарушения правил дорожного движения, как и обычный гражданин.

Вместе с тем новый КоАП РФ сузил круг лиц, которые за административные правонарушения несут ответственность по дисциплинарным уставам, исключив из их числа работников железнодорожного, морского, речного транспорта и гражданской авиации.

Юридические лица

В отличие от прежнего КоАП РСФСР действующий Кодекс об административных правонарушениях (2001 г.) содержит дополнительный виновный субъект — юридическое лицо.

В соответствии со ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего

имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Кроме того, юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Правовое положение юридических лиц регулируют следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹ — открытые и закрытые акционерные общества;

Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»² — общества с ограниченной ответственностью;

Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»³ — государственные унитарные предприятия и казенные предприятия;

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴ — некоммерческие организации (некоммерческие партнерства, фонды, учреждения и т.д.);

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁵ — общественные объединения;
иные нормативные правовые акты.

В связи с этим при применении к юридическим лицам административно-правовых санкций необходимо учитывать их правовой статус в соответствии с федеральным и региональным законодательством, так как любая организационно-правовая форма предполагает различия в правовом положении определенного юридического лица в РФ.

Часть 2 ст. 2.1 КоАП РФ устанавливает, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у организации имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

¹ СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 1.

² Там же. — 1998. — № 7. — Ст. 785.

³ Там же. — 2002. — № 48. — Ст. 4746.

⁴ Там же. — 1996. — № 3. — Ст. 145.

⁵ Там же. — 1995. — № 21. — Ст. — 1930.

В данном случае одновременно возникает и дополнительный (смежный) субъект — должностное лицо данного юридического лица, ответственное за осуществление определенных функций. Это означает, что привлечение должностного лица организации к административной ответственности не освобождает от нее соответствующее юридическое лицо и, наоборот, наложение административного штрафа на юридическое лицо не является основанием для оправдания виновного должностного лица.

В силу ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Необходимо отметить, что, согласно ч. 3 ст. 1.7 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по данному делу.

Таким образом, для лиц, виновных в совершении административного правонарушения, установлены дополнительные гарантии, а у государственных органов, компетентных рассматривать дела об административных правонарушениях, ограничена возможность по применению в отношении виновных более сурового наказания.

Часть 2 ст. 2.10 КоАП РФ определяет, что, если в статьях разд. I, III—V КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

В дальнейшем административные нормы ст. 2.10 КоАП РФ корреспондируют к ГК РФ в отношении реорганизации юридических лиц в соответствии с действующим гражданским и налоговым законодательством.

Так, третья часть названной статьи предусматривает, что при слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. Согласно п. 1 ст. 58 ГК РФ при слиянии юридических лиц права и обязанности каждо-

го из них переходят к вновь возникшему юридическому лицу в соответствии с передаточным актом. Следовательно, российское законодательство во избежание разночтений между требованиями административного и гражданского права и ухода от ответственности юридического лица, виновного в совершении административного правонарушения, воспроизвело в КоАП РФ смысловую нагрузку гражданско-правовых норм (по аналогии с правовыми нормами Гражданского, Земельного и Водного кодексов РФ).

При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо. Это правило, на наш взгляд, вполне логично, так как п. 2 ст. 58 ГК РФ предусматривает, что при присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица в соответствии с передаточным актом. Вследствие данного присоединения ответчиком в общегражданском и арбитражном судопроизводстве будет выступать оставшееся после государственной регистрации такой реорганизации юридическое лицо. В административном праве ситуация схожа: согласно ч. 4 ст. 2.10 КоАП РФ к административной ответственности за совершенное правонарушение должно привлекаться присоединившее юридическое лицо. Это проистекает в соответствии с требованиями ГК РФ и Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹, которые содержат общее правило: присоединившееся юридическое лицо утрачивает самостоятельность, а значит, и правосубъектность.

При разделении юридического лица или при выделении из его состава одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение (ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ). В то же время, согласно п. 3, 4 ст. 58 ГК РФ, при разделении юридического лица его права и обязанности переходят к вновь возник-

¹ СЗ РФ. — 2001. — № 33 (ч. I). — Ст. 3431.

шим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом, а при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к каждому из них переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с разделительным балансом.

Идентичная ситуация и в случае с ч. 6 ст. 2.10 КоАП РФ и п. 5 ст. 58 ГК РФ: при преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида (изменении организационно-правовой формы, например, при преобразовании организации из акционерного общества в общество с ограниченной ответственностью) к административной и гражданской ответственности привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Обобщая изложенное, следует заметить, что при любой реорганизации юридических лиц (слияние, присоединение, выделение, разделение или преобразование) административную ответственность несут их правопреемники независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения и государственной регистрации соответствующей реорганизации.

Единственным исключением из названного правила является порядок назначения административных наказаний в форме административного штрафа, возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения или конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения. В этих случаях при слиянии, присоединении, разделении, выделении и преобразовании административные наказания в соответствии с ч. 8 ст. 2.10 КоАП РФ не применяются к юридическому лицу за совершение административного правонарушения до завершения соответствующей реорганизации юридического лица.

Глава 14

Административно-правовой статус органов государственной власти и их должностных лиц, компетентных рассматривать дела, вытекающие из административных правонарушений

Мы рассмотрели систему так называемых виновных субъектов административного правонарушения. В противовес и для защиты сбалансированности интересов личности, общества и государства в российском государстве существует федеральная система государственных органов власти и органов местного самоуправления — органов, в чью компетенцию входит рассмотрение дел, вытекающих из административных правоотношений.

Обратившись к КоАП РФ, мы можем видеть, что специальный III раздел данного Кодекса посвящен судьям, органам и должностным лицам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях. Обратившись к конкретным статьям этого раздела, мы можем видеть, что КоАП РФ не содержит указания на конкретные наименования того или иного органа. Например, статьей 23.4 КоАП РФ установлено, что органы и учреждения уголовно-исполнительной системы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.12 (в части административных правонарушений, предметами которых являются предметы, изъятые из оборота). Отметим, что ст. 19.12 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за передачу либо попытку передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах или изоляторах временного содержания. Раздел III КоАП РФ содержит обширный перечень государственных органов и тех административных правонарушений, дела по которым они рассматривают (органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор, налоговые органы, таможенные органы и т.д.). Для того чтобы ясно понимать, какой конкретно орган государственной власти вправе осуществ-

лять рассмотрение того или иного административного правонарушения, представляется необходимым рассмотреть систему построения государственной власти в современной России, сделав акцент на федеральные органы исполнительной власти, поскольку именно на данных органах лежит основной объем рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Для многонациональной Российской Федерации формирование механизма государственного устройства после всенародного принятия в 1993 г. Конституции РФ послужило толчком к дальнейшему развитию и модернизации различных современных институтов публичной власти и свободного гражданского общества. Данный административно-правовой механизм позволяет решать следующие глобальные (государственные) задачи:

поддержание суверенитета Российской Федерации на всей ее территории;

поддержание государственной целостности страны;

верховенство на всей территории Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федерального законодательства;

разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

равноправие и самоопределение народов Российской Федерации, а также юридическое равноправие субъектов РФ вне зависимости от их конституционно-правового статуса¹.

На основании изложенного административно-правовой статус органа власти (исполнительной, представительной (законодательной) и судебной) является одним из основополагающих в соответствующей отрасли права. В связи с этим для большего понимания необходимо рассмотреть структуру и компетенцию органов государственной власти, ее сущность и содержание.

Исходя из общих принципов государственного устройства любого государственного образования (государства и союза государств: Европейского Союза, Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации, Содружества Независимых Государств и

¹ *Столяров М.В.* Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. — М.: Изд-во РАГС, 2006. — С. 13.

т.д.) органы исполнительной власти — это специально создаваемые властью для реализации целей, задач и функций государственного управления образования, основанные на коллегиальности в процессе практической работы и единоначалия либо коллегиальности при принятии ими решений, а также наделенные властными полномочиями в определенной сфере жизнедеятельности личности, общества и государства. Предлагаемое понятие является собирательным, т.е. объединяет все элементы их структуры, порядка их учреждения и работы, а также их компетенции.

Понятие «исполнительная власть» не аналогично понятию «орган исполнительной власти», поскольку исполнительные органы власти являются только носителями и волеизъявителями всего комплекса правовых отношений, вытекающих из распорядительной системы отношений между государством, обществом и личностью. Вместе с тем система органов государственной власти образует саму исполнительную власть. Это означает, что исполнительный орган власти выполняет организационные и обеспечивающие функции в рамках системы управления всей исполнительной властью.

Спорная ситуация в административной и конституционной науках складывается вокруг правового положения и места института Президента РФ в системе государственного управления. Это происходит из-за того, что одни правоведы считают, что Президент РФ не входит ни в одну ветвь власти, а иные включают его в систему исполнительной власти.

К сожалению, в настоящее время система органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления достаточно размыта, хотя и кажется на первый взгляд достаточно структурированной. Примером этому служит приведенный случай с институтом президентства. Вместо обычных трех ветвей власти, характерных для государств с устоявшимся государственным устройством, в современной России сочетаются различные системные подходы к организации системы государственных органов и саморегулируемых организаций. Все зависит от конкретного человека, осуществляющего высшую власть в России, — Президента РФ. Характерными примерами тому могут служить «парад суверенитетов» субъектов РФ в 1992—1995 гг. при Б.Н. Ельцине и централизация «вертикали власти», основа которой была сформирована В.В. Путиным.

В то же время существование «перекрещивающихся» ветвей власти можно расценивать и как большое достоинство российской действительности, так как в данном случае отсутствует выведение какого-либо ведомства из-под административно-распорядительного начала главы государства.

В соответствии с российским административным законодательством система государственной власти обладает специальной правосубъектностью, вытекающей из следующих принципов Конституции РФ:

государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10);

государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Парламент), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации (ст. 11);

вопросы установления системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирования федеральных органов государственной власти находятся в ведении Российской Федерации;

система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. В настоящее время данные принципы определены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», действующим с многочисленными изменениями и дополнениями¹. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнитель-

¹ СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

ной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77);

федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, а также по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам (ч. 1 и 2 ст. 78);

органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 3 ст. 78);

Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ч. 4 ст. 78);

исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства и федеральных министров (ст. 110);

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (ст. 112).

Вследствие изложенного существуют основополагающие принципы, определяющие сбалансированность интересов органов государственной власти РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления.

Органы исполнительной власти выполняют непосредственно задачи и функции исполнительной власти. Следовательно, они созданы для реализации этих целей и задач. Вместе с тем существуют организации и ведомства (после административной реформы 2003—2005 гг.), осуществляющие отдельные задачи и функции исполнительной власти и наделенные для этого властными полномочиями наряду со своими основными функциями. «В этом качестве, как правило, выступают организации, наделенные властными полномочиями, однако не входящие в систему органов исполнительной власти. Примерами таких организаций могут служить, в частности, созданные в последние годы в различных сферах управления государственные корпорации. Наиболее ярким примером наличия делегированных властных полномочий, на наш взгляд, является Государственная корпорация по

атомной энергии «Росатом», выступающая в качестве уполномоченного органа управлением использованием атомной энергии». Кроме того, можно отметить еще одну корпорацию, которая, по сути, реализует государственные функции — Агентство по страхованию вкладов.

Местное самоуправление является самостоятельным механизмом управления муниципальными образованиями, и его органы не входят в систему органов государственной власти РФ. Следовательно, органы местного самоуправления, которые по своему характеру также могут являться исполнительными, на практике таковыми не являются. В то же время правовые отношения, возникающие в ходе реализации органами местного самоуправления своей дееспособности, регулируются нормами административного права.

Кроме того, местное самоуправление — это институт гражданско-общества, а не институт государственной системы управления. Органы местного самоуправления по своей природе не являются органами государства, поскольку формируются путем выборов в регионах, согласно положениям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Принцип разделения властей, установленный Конституцией РФ, изначально предполагает самостоятельность системы органов исполнительной власти от законодательной и судебной властей, тем самым образуя систему «сдержек и противовесов». Это означает, что теоретически органы исполнительной власти не имеют никаких властных полномочий по отношению к судам и законодательным органам, однако на практике зачастую случаются нарушения данного принципа, что соответственно неблагоприятно влияет на правоотношения между личностью, обществом и государством.

Государственная власть в РФ осуществляется в соответствии с государственным устройством: Россия — федеративное государство, что накладывает отпечаток и на организацию системы и механизма федерального управления. В настоящее время «вертикаль исполнительной власти» предполагает следующую систему управления: Президент Российской Федерации — Правительство Российской Федерации — Администрация Президента Российской Федерации — полномочные представители Президента Российской Федерации в

¹ СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

федеральных округах — руководители субъектов РФ (президенты республик, губернаторы областей и т.д.).

В связи с этим исполнительная власть реализуется на уровне субъектов РФ как территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, так и специально созданными органами исполнительной власти субъектов РФ.

По предметам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения РФ и ее субъекта федеральные и региональные органы государственной власти образуют единую систему. Таким образом, органы власти функционируют на основе принципа единства их системы.

Правообразующим для любого органа власти является его административно-правовой статус. В административном праве выделяют следующие элементы этого статуса, в частности орган власти:

обладает собственной компетенцией;

выступает от имени государства (РФ) или его субъекта (субъекта РФ);

имеет правоспособность, возникающую с момента его учреждения; характеризуется прежде всего правоприменительными функциями;

основан на принципе корпоративности, когда вышестоящее должностное лицо имеет законное влияние на нижестоящее в пределах своей компетентности;

является организационной единицей государственного аппарата;

в процессе реализации своей компетенции может принимать нормативные акты¹.

Президент Российской Федерации. Согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является главой государства. Данное нормативно-правовое закрепление и является точкой пререканий между учеными-административистами: к какой ветви власти относится Президента Российской Федерации?

Поскольку по Конституции РФ исполнительную власть осуществляет Правительство РФ (ч. 1 ст. 110), то Президент РФ, назначающий главу исполнительной власти (ч. 1 ст. 111), не может выступать одновременно главой исполнительной власти. Поэтому, на

¹ Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. — М.: Эксмо, 2005. — С. 90—112.

наш взгляд, отделение Президента РФ от исполнительной власти верно с правовой точки зрения, хотя он фактически ее возглавляет.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с Конституцией Российской Федерации он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент Российской Федерации также определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и как глава государства представляет РФ внутри страны и в международных отношениях.

Первоначально Конституция РФ, принятая в 1993 г., в ст. 81 определяла, что Президент Российской Федерации избирается каждые четыре года на прямых выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Это определил и Конституционный Суд РФ в Определении от 5 ноября 1998 г. № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго “Заключительные и переходные положения” Конституции Российской Федерации». Однако в дальнейшем на основании Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» в российский Основной закон были внесены изменения, вступившие в силу 31 декабря 2008 г. и увеличившие срок полномочий российского Президента до шести лет. Отметим, что данное увеличение срока не затронет ныне действующего Президента РФ Д.А. Медведева, а станет применяться в отношении Президента РФ, который будет избран уже после вступления в силу конституционной поправки¹.

Президентом РФ может быть избран ее гражданин не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет. Отметим, что российская Конституция содержит достаточно мягкие требования к потенциальному претенденту на пост главы государства. Напротив, конституции многих государств мира (наиболее характер-

¹ Российская газета». — 2008. — № 267.

ный пример — США) ставят необходимым условием возможности участия в президентских выборах рождение претендента на территории государства.

В соответствии со ст. 83 Конституции РФ к исключительной компетенции Президента РФ относятся следующие полномочия:

а) назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;

б) исполнение функции председательствующего на заседаниях Правительства РФ;

в) принятие решения об отставке Правительства РФ;

г) представление Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; а также постановка перед Государственной Думой вопроса об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров по предложению Председателя Правительства РФ;

е) представление Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуры Генерального прокурора Российской Федерации; внесение в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначение судей других федеральных судов;

ж) формирование Совета безопасности Российской Федерации, статус которого определяется Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»¹;

з) утверждение военной доктрины Российской Федерации. В настоящее время правовую основу военной доктрины составляет Указ Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»². Данный Указ определяет Военную доктрину в качестве одного из основных документов стратегического планирования в Российской Федерации. Военная доктрина представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 15. — Ст. 769.

² СЗ РФ. — 2010. — № 7. — Ст. 724

подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации;

и) формирование Администрации Президента Российской Федерации;

к) назначение и освобождение полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ;

м) назначение и отзыв после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Кроме того, Президент РФ вправе:

назначать выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным избирательным законодательством;

распускать Государственную Думу в случае, если Председатель Правительства РФ поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, а Государственная Дума в доверии отказывает. В этом случае Президент Российской Федерации в течение 7 дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Кроме того, Конституция предусматривает и другие основания для роспуска Государственной Думы (ст. 111, ст. 117) Так, в соответствии со ст. 111 Конституции РФ Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. При этом ч. 4 названной статьи оговорено, что после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы;

назначать референдум. Порядок назначения референдума Президентом Российской Федерации закреплен в ст. 23 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹. Не позднее чем через 10 календар-

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 27. — Ст. 2710.

ных дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент Российской Федерации направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума по предложенному или предложенным вопросам референдума. Конституционный Суд рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет это решение Президенту Российской Федерации. Решение Конституционного Суда Российской Федерации подлежит незамедлительному опубликованию.

В случае если Конституционный Суд Российской Федерации признал инициативу проведения референдума соответствующей Конституции РФ, Президент Российской Федерации не позднее чем через 15 календарных дней со дня поступления решения Конституционного Суда назначает референдум. В случае, если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда Российской Федерации.

При назначении референдума Президент Российской Федерации определяет день голосования, которым может быть только воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. Голосование не может быть назначено на предпраздничный и нерабочий праздничный день, день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении референдума подлежит официальному опубликованию не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

Исключением из данного правила могут быть только календарные сроки при назначении референдума в соответствии с международным договором Российской Федерации. Не допускается совмещение дня голосования на референдуме с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, проводимых одновременно на всей территории Российской Федерации;

вносить законопроекты в Государственную Думу;

подписывать и обнародовать федеральные нормативные правовые акты, кроме подзаконных актов, включая распорядительные документы, Правительства РФ;

обращаться к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Административные функции Президента Российской Федерации в основном регламентируются ст. 85 Конституции РФ. Так, он может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения ими согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Кроме того, Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В сфере внешней политики и представления российского государства на международной арене Президент Российской Федерации:

- а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
- в) подписывает ратификационные грамоты;
- г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

В отношении административных функций главы государства в сфере обороноспособности Российской Федерации Президент выступает Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, а в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Кроме того, Президент имеет право при наличии обстоятельств, указанных в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычай-

ном положении»¹, ввести на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Статья 89 Конституции РФ закрепляет за Президентом Российской Федерации административные полномочия в общественной жизни российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, он решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания, а также осуществляет помилование.

В области административного нормотворчества Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ, если не противоречат Конституции Российской Федерации и действующему федеральному законодательству.

Президент Российской Федерации обладает должностным иммунитетом от административной ответственности — неприкосновенностью, т.е. в период исполнения им своих обязанностей его не могут привлечь к административной ответственности. В то же время со дня вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»² Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, наделен неприкосновенностью (ст. 3), т.е. он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента Российской Федерации. Неприкосновенность Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, распространяется также на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы, багаж и на его переписку. Вместе с тем рас-

¹ СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2277.

² Там же. — № 7. — Ст. 617.

смастриваемый Закон предусматривает положение о том, что Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения им тяжкого преступления.

Государственный совет Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602¹ образован Государственный совет Российской Федерации, являющийся совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Государственный совет в своей деятельности руководствуется действующим законодательством. Его функции регламентированы Положением о Государственном совете, которое утверждается Президентом.

Основными задачами Государственного совета являются:

содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов РФ, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации;

обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства РФ, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ор-

¹ СЗ РФ. — 2000. — № 36. — Ст. 3633.

ганами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ;

рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение;

обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;

обсуждение информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета;

обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации;

обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

В состав Государственного совета входят Президент Российской Федерации, являющийся его Председателем, и члены Совета. Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. По решению Президента РФ в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе восьми членов Государственного совета. Президиум рассматривает план работы Государственного совета, повестку дня его очередного заседания, а также материалы к заседанию. Кроме того, президиум анализирует реализацию плана работы Государственного совета и его решений. Персональный состав президиума определяется Президентом РФ и подлежит ротации один раз в полгода.

Президент Российской Федерации как Председатель Государственного совета определяет место и время проведения заседаний Государственного совета и его Президиума; председательствует на заседаниях Государственного совета и его Президиума; формирует на основе предложений членов Президиума Государственного совета план работы Государственного совета и повестку дня его очередного заседания; дает поручения членам Государственного совета и секретарю Государственного совета.

Обязанности секретаря Государственного совета, не входящего в состав Государственного совета, выполняет один из помощников Президента Российской Федерации, на которого возлагает соответствующие обязанности Руководитель Администрации Президента Российской Федерации. Секретарь обеспечивает подготовку проекта плана работы Государственного совета, составляет проекты повестки дня его заседаний, организует подготовку материалов к заседаниям Государственного совета, а также проектов соответствующих решений; информирует членов Государственного совета о месте, времени проведения и повестке дня очередного заседания Государственного совета, обеспечивает их необходимыми материалами; подписывает протоколы заседаний Государственного совета; несет ответственность за обеспечение деятельности Государственного совета; организует работу консультативной комиссии Государственного совета и обеспечивает деятельность постоянных и временных комиссий и рабочих групп, создаваемых Государственным советом, президиумом Государственного совета, а также исполняет иные поручения Председателя Государственного совета.

Члены Государственного совета вправе вносить в Президиум предложения по плану работы Государственного совета, повестке дня его заседаний и порядку обсуждения вопросов, участвуют в подготовке материалов к заседаниям Государственного совета, а также проектов его решений. В то же время они не вправе делегировать свои полномочия иным лицам.

Государственный совет и его Президиум могут создавать постоянные и временные комиссии и рабочие группы для подготовки материалов по вопросам, которые предполагается рассмотреть на заседании Государственного совета или его президиума в установленном порядке привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Деятельность Государственного совета РФ обеспечивают подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации.

Заседания Государственного совета проводятся регулярно, но не реже одного раза в три месяца. По решению Президента Российской Федерации могут проводиться внеочередные заседания Государственного совета. Заседание Государственного совета яв-

ляется правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа членов Государственного совета. Место проведения заседаний Государственного совета, кроме выездных заседаний, — Московский Кремль — резиденция Президента Российской Федерации.

В случае выработки решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы Президента Российской Федерации.

Таким образом, Государственный совет в области нормотворчества обладает усеченным административно-правовым статусом, так как право законодательной инициативы принадлежит исключительно Президенту Российской Федерации.

Для исполнения главой российского государства своих полномочий создается **Администрация Президента Российской Федерации**. Согласно Указу Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации»¹ Администрация Президента является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации.

Администрация Президента состоит из Руководителя Администрации Президента, первого заместителя Руководителя Администрации Президента РФ, двух заместителей Руководителя Администрации Президента — помощников Президента Российской Федерации, помощников Президента Российской Федерации, пресс-секретаря Президента Российской Федерации, руководителя протокола Президента Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, советников Президента Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционном Суде

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 13. — Ст. 1188.

Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, советников Президента РФ, старших референтов, референтов Президента Российской Федерации и иных должностных лиц, а также самостоятельных подразделений, которые, в свою очередь, подразделяются на департаменты.

К числу самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ относятся:

Аппарат Совета Безопасности Российской Федерации (на правах управления);

Аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах (на правах управления);

Аппарат советников Президента Российской Федерации;

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации;

Канцелярия Президента Российской Федерации (на правах управления);

Контрольное управление Президента Российской Федерации;

Референтура Президента Российской Федерации (на правах управления);

Секретариат Руководителя Администрации Президента Российской Федерации (на правах управления);

Управление Президента Российской Федерации по внешней политике;

Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике;

Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров;

Управление Президента Российской Федерации по государственным наградам;

Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан;

Управление информационного и документационного обеспечения Президента Российской Федерации;

Управление Президента Российской Федерации по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами;

Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций;

Управление пресс-службы и информации Президента Российской Федерации;

Управление протокола Президента Российской Федерации;

Управление Президента Российской Федерации по обеспечению деятельности Государственного совета Российской Федерации.

Экспертное управление Президента Российской Федерации

Тем самым за каждым подразделением Администрации Президента РФ закрепляется своя административно-правовая ниша согласно нормативным правовым актам, регламентирующим круг вопросов каждого из них.

Руководитель Администрации Президента и помощники Президента подчиняются непосредственно Президенту Российской Федерации. В свою очередь, Руководитель Администрации Президента координирует деятельность помощников Президента и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Заместители Руководителя Администрации Президента — помощники Президента Российской Федерации по поручению Руководителя Администрации Президента осуществляют кадровые назначения в Администрации Президента Российской Федерации, а также решают иные организационные вопросы. Например, по поручению Руководителя Администрации Президента в случае его временного отсутствия исполняют его обязанности.

Учитывая сложившуюся в современной России вертикаль исполнительной власти, помощники Президента, пресс-секретарь Президента и руководитель протокола Президента по вопросам, отнесенным к их компетенции, имеют право обращаться к соответствующим федеральным министрам и руководителям иных федеральных органов исполнительной власти, а также по решению Президента Российской Федерации могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации Президента и обеспечивать деятельность Государственного совета, иных совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации.

В несколько иной административной иерархии находятся советники Президента. Они подчиняются непосредственно Президенту Российской Федерации и образуют аппарат советников Президента Российской Федерации, в состав которого входят департаменты, обеспечивающие их деятельность. Руководитель Администрации

Президента лишь координирует деятельность советников Президента Российской Федерации и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. При подготовке докладов Президенту Российской Федерации его советники имеют право запрашивать от федеральных министров и руководителей иных федеральных органов исполнительной власти информацию по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Еще одной более-менее самостоятельной административно-структурной единицей Администрации Президента являются **полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах**. Их деятельность координирует Руководитель Администрации Президента. В свою очередь, деятельность полномочных представителей Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционном Суде Российской Федерации координирует заместитель Руководителя Администрации Президента — помощник Президента Российской Федерации, определяемый Руководителем Администрации.

В настоящее время Российская Федерация подразделяется на восемь федеральных округов:

Центральный федеральный округ включает Белгородскую область, Брянскую область, Владимирскую область, Воронежскую область, Ивановскую область, Калужскую область, Костромскую область, Курскую область, Липецкую область, Московскую область, Орловскую область, Рязанскую область, Смоленскую область, Тамбовскую область, Тверскую область, Тульскую область, Ярославскую область с центром федерального округа в г. Москве;

Северо-Западный федеральный округ включает в себя Республику Карелия, Республику Коми, Архангельскую область, Вологодскую область, Калининградскую область, Ленинградскую область, Мурманскую область, Новгородскую область, Псковскую область, Ненецкий автономный округ с центром федерального округа в г. Санкт-Петербурге;

Южный федеральный округ включает Республику Адыгея (Адыгея), Республику Калмыкия, Краснодарский край, Астраханскую область, Волгоградскую область, Ростовскую область с центром федерального округа в г. Ростове-на-Дону;

Северо-Кавказский федеральный округ: Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Северная

Осетия — Алания, Республика Кабардино-Балкария, Республика Карачаево-Черкесия и Ставропольский край с центром в г. Пятигорске;

Приволжский федеральный округ включает Республику Башкортостан, Республику Марий Эл, Республику Мордовия, Республику Татарстан (Татарстан), Удмуртскую Республику, Чувашскую Республику, Кировскую область, Нижегородскую область, Оренбургскую область, Пензенскую область, Пермский край, Самарскую область, Саратовскую область, Ульяновскую область с центром федерального округа в г. Нижний Новгород;

Уральский федеральный округ включает Курганскую область, Свердловскую область, Тюменскую область, Челябинскую область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ с центром федерального округа в г. Екатеринбурге;

Сибирский федеральный округ включает Республику Алтай, Республику Бурятия, Республику Тыва, Республику Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутскую область, Кемеровскую область, Новосибирскую область, Омскую область, Томскую область, Забайкальский край с центром федерального округа в г. Новосибирске;

Дальневосточный федеральный округ включает Республику Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурскую область, Камчатский край, Магаданскую область, Сахалинскую область, Еврейскую автономную область, Чукотский автономный округ с центром федерального округа в г. Хабаровске.

В каждом из вышеперечисленных федеральных округов Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации назначается его полномочный представитель. Согласно Указу Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹ полномочный представитель в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа, а также обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

¹ СЗ РФ. — 2000. — № 20. — Ст. 2112.

Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему. Полномочный представитель назначается на должность на срок, определяемый Президентом Российской Федерации, но не превышающий срока исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий.

Основными задачами полномочного представителя являются:

организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

В целях решения названных задач полномочный представитель осуществляет следующие административные функции:

обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;

организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;

согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначе-

ние на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;

организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта РФ, находящегося в пределах этого округа;

вносит Президенту Российской Федерации представления о награждении государственными наградами Российской Федерации высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) и руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа;

согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

вручает в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации государственные награды Российской Федерации, а также объявляет благодарность Президента Российской Федерации;

вручает по поручению Президента Российской Федерации удостоверение судьи судьям арбитражных судов субъектов РФ, федеральных судов общей юрисдикции;

принимает участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа;

вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

взаимодействует с Контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства РФ;

анализирует деятельность казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, связанную с реализацией договоров казачьих обществ с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления о несении членами казачьих обществ государственной и иной службы, и вносит в установленном порядке Президенту Российской Федерации предложения о совершенствовании этой деятельности;

рассматривает кандидатуры атаманов войсковых казачьих обществ, избранных высшими представительными органами управления этих казачьих обществ, и вносит в установленном порядке Президенту Российской Федерации предложения об их утверждении.

В то же время полномочный представитель имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти;

использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;

вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

привлекать сотрудников Контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;

образовывать совещательные и консультативные органы.

Кроме того, полномочный представитель обладает особым административным правом при исполнении своих должностных обязанностей на беспрепятственный доступ в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа, а также федеральные органы государственной власти Российской Федерации.

В области ведомственного, должностного и административного подчинения полномочному представителю подчиняется аппарат полномочного представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации. Руководитель Администрации Президента, в свою очередь, утверждает структуру и штатную численность аппарата полномочного

представителя, а также определяет количество заместителей полномочного представителя.

В связи с этим полномочный представитель, осуществляя административно-распорядительные функции, руководит деятельностью своего аппарата, обеспечивая решение возложенных на него задач; распределяет обязанности между своими заместителями; утверждает должностные инструкции работников аппарата полномочного представителя; по согласованию с Управлением Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам назначает на должность и освобождает от должности работников своего аппарата, поощряет их и применяет к ним меры дисциплинарного взыскания; подписывает служебную документацию в пределах своей компетенции; издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата полномочного представителя; а также решает вопросы о командировании сотрудников аппарата полномочного представителя в пределах Российской Федерации.

В то же время необходимо отметить, что полномочный представитель обладает специальной административной правосубъектностью по работе с Правительством Российской Федерации и иными органами исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»¹. Так, Правительство может приглашать полномочных представителей на свои заседания с правом совещательного голоса, а также на заседания создаваемых Правительством Российской Федерации комиссий и советов, проводимые Председателем Правительства РФ и его заместителями совещания по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов.

Кроме того, в случае возникновения в федеральном округе конфликтной ситуации между субъектами Российской Федерации по соответствующему обращению полномочного представителя Правительство Российской Федерации должно разрешить спор и устра-

¹ СЗ РФ. — 2000. — № 34. — Ст. 3473.

нить разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, а также в случае необходимости создать для этого согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон с участием работников аппаратов полномочных представителей.

Заместителю Председателя Правительства РФ, координирующему вопросы федеративных отношений, вменено в обязанность ежемесячно проводить рабочие встречи с полномочными представителями с участием при необходимости руководителей федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб и агентств).

Правительство Российской Федерации. Исполнительную власть в Российской Федерации в соответствии со ст. 110 Конституции осуществляет Правительство Российской Федерации, которое состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. В связи с этим Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Распорядительная функция Правительства РФ заключается в издании постановлений и распоряжений, обеспечении их исполнения тех, которые обязательны к исполнению. В то же время Президент в случае противоречия изданных Правительством подзаконных нормативных правовых актов федеральному законодательству может их отменить.

Порядок деятельности Правительства определяется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»¹ и Регламентом Правительства РФ².

Правительство в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Оно в пределах своих полномочий организует исполнение федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, международных договоров

¹ СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

² См. подр.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2004. — № 23. — Ст. 2313.

Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

В настоящее время Председатель Правительства Российской Федерации имеет трех заместителей, в том числе одного первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — министра обороны РФ.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом Российской Федерации из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства, и, соответственно, освобождается от должности тоже Президентом Российской Федерации по следующим основаниям:

по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке;

в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий.

Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия им решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой автоматическую отставку Правительства РФ.

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации также слагает свои полномочия.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. В то же время после трехкратного отклонения представ-

ленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Особое внимание следует обратить на то, что Президент Российской Федерации при утверждении Государственной Думой кандидатуры на пост Председателя Правительства благодаря позиции Конституционного Суда Российской Федерации оказался в более выгодном положении. Он может каждый раз (трижды) представлять одну и ту же кандидатуру, не приемлемую к принятию Государственной Думой для ее роспуска. Так, постановлениями Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П и от 11 ноября 1999 г. № 15-П¹ предусмотрено, что «...Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение — с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации — независимо оттого, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, — Государственная Дума подлежит роспуску».

После назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации он в недельный срок обязан представить Президенту Российской Федерации, согласно своей административной подчиненности, предложения о структуре федеральных ор-

¹ СЗ РФ. — 1998. — № 52. — Ст. 6447.

ганов исполнительной власти, а также кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Кроме того, в соответствии со ст. 113 Конституции РФ Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства РФ в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей. Однако в случае освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе до назначения нового Председателя Правительства Российской Федерации поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации одному из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации на срок до двух месяцев.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации. Они вправе в любое время подавать заявления об отставке.

В связи с особым административно-правовым статусом и выполняемыми задачами члены Правительства РФ ограничены в своей правосубъектности. Например, они не вправе:

быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и депутатами выборных органов местного самоуправления;

занимать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы. Члены Правительства РФ обязаны передавать в доверительное управление под гарантию государства на вре-

мя своего пребывания в составе Правительства РФ находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом;

заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти;

использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ;

получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;

принимать без разрешения Президента Российской Федерации почётные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств;

выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ, международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями.

Что касается административной подчиненности, Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство Российской Федерации для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должност-

ных лиц. Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Кроме того, Правительство Российской Федерации вправе устанавливать порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации.

Административная правосубъектность Правительства РФ заключается в том, что оно:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;

- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;

- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;

- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы;

- осуществляет регулирование экономических процессов в Российской Федерации;

- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;

вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;

осуществляет управление федеральной собственностью; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;

осуществляет общее руководство таможенным делом;

принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;

формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации;

обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

разрабатывает и реализует налоговую политику;

обеспечивает совершенствование бюджетной системы;

принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;

осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;

осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации валютное регулирование и валютный контроль;

руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;

разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен;

обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области со-

циального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;

принимает меры по реализации трудовых прав граждан;
разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;

обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;

принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;

взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;

разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы;

разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;

обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;

обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;

обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации;

обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;

организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользованию и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий;

участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;

разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;

осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти;

осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;

организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;

обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;

принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;

руководит гражданской обороной;

осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;

обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств

Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;

отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Кроме того, Правительство РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации.

Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство Российской Федерации и организует его работу. Председатель Правительства РФ представляет его в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации; ведет заседания Правительства, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства; а также распределяет обязанности между членами Правительства Российской Федерации. В то же время Председатель Правительства систематически информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации, в свою очередь, участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства, в выработке и реализации политики Правительства Российской Федерации; участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, обеспечивают их исполнение; координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения; предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство Российской Федерации; а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством и подзаконными нормативными правовыми актами.

Федеральные министры участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Российской Федерации; принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства, обеспечивают их исполнение; принимают участие в выработ-

ке и реализации политики Правительства; обладают установленными законодательством Российской Федерации полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти; координируют и контролируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств; назначают на должность и освобождают от должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению руководителей этих органов.

Таким образом, Правительство Российской Федерации решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству Российской Федерации и Президенту Российской Федерации.

Для решения оперативных вопросов Правительство по предложению своего Председателя может образовать Президиум Правительства Российской Федерации, заседания которого проводятся по мере необходимости. Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях самого Правительства. В связи с этим Правительство Российской Федерации вправе отменить любое решение своего Президиума.

Работа Правительства осуществляется в основном на его заседаниях, которые проводятся не реже 1 раза в месяц. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании заместители Председателя Правительства и федеральные министры информируют об этом Председателя Правительства Российской Федерации. Представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, иные лица также вправе участвовать в заседаниях Правительства РФ. Правительство Российской Феде-

рации может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Статья 28 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает исчерпывающий перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства РФ. К ним относятся решения:

- о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- о рассмотрении проектов программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;

- об установлении номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;

- об установлении объемов выпуска государственных ценных бумаг;

- о внесении Правительством Российской Федерации законопроектов в Государственную Думу;

- о рассмотрении проектов программ приватизации федеральной государственной собственности;

- о рассмотрении вопросов предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросов оказания финансовой поддержки на возвратной основе при сроке возврата более двух лет;

 - о рассмотрении вопросов приобретения государством акций;

- о рассмотрении вопросов заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации;

- о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ;

 - об образовании Президиума Правительства РФ;

- об утверждении положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;

- об установлении порядка создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

 - об утверждении Регламента Правительства РФ;

 - об утверждении Положения об Аппарате Правительства РФ.

Для обеспечения деятельности и организации работы Правительства учреждается **Аппарат Правительства Российской Федерации**, который возглавляет руководитель Аппарата в ранге федерального министра. Аппарат Правительства обязан, согласно своему административно-правовому статусу, который определяется Положением о нем, взаимодействовать с Администрацией Президента Российской Федерации и аппаратами палат Федерального Собрания. Финансирование расходов на содержание Аппарата Правительства Российской Федерации производится в пределах расходов на содержание самого Правительства Российской Федерации.

Структура федеральных органов исполнительной власти. После рассмотрения административно-правового статуса Правительства РФ необходимо подробно остановиться на структуре федеральных органов исполнительной власти после административной реформы 2003—2005 гг.

Для понимания данной системы обратимся к двум ключевым нормативным правовым актам: Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ № 314)¹ и Указу Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ № 724)².

Указом № 314 установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. По сути, можно говорить о том, что в настоящее время на федеральном уровне в России существуют три типа органов исполнительной власти, которые различаются не только по своему наименованию (министерство, служба, агентство), но и по содержанию своего статуса, объему полномочий.

Указ № 314 закрепляет особенности правового положения данных типов органов исполнительной власти. Наибольшим объемом прав обладают федеральные министерства.

Так, Указом № 314 определены следующие особенности правового статуса федерального министерства:

1) федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке го-

¹ Российская газета. — 2004. — № 50.

² Там же. — 2008. — № 100.

сударственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности;

2) федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр Российской Федерации (федеральный министр);

3) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

4) в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ;

5) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Следует отметить, что в настоящее время существуют федеральные министерства, которые не имеют в своем ведении федеральных служб и федеральных агентств. Это Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также Министерство регионального развития Российской Федерации.

В свою очередь, федеральная служба:

1) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности;

2) федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

3) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ;

4) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Наконец, федеральное агентство:

1) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

2) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации;

3) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

Следует отметить, что установленные Указом № 314 ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности федерального органа исполнительной власти, а также на полномочия по контролю деятельности в возглавляемых ими федеральных органах исполнительной власти.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ.

Порядок взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также порядок их взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти устанавливаются Президентом Российской Федерации.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, утверждаются Президентом Российской Федерации.

Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» выделяет три группы федеральных органов исполнительной власти:

- 1) федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. В настоящее время в эту группу входят 5 министерств, 11 федеральных служб и

5 федеральных агентств. Это те органы, которые в обиходе принято именовать «силовыми», хотя, строго говоря, данное определение применимо далеко не к каждому из данных органов;

2) федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. В настоящее время в данную группу входят 13 министерств, 18 федеральных служб и 17 федеральных агентств;

3) федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. В состав указанной группы входит 6 федеральных служб и 4 федеральных агентства.

Следуя иерархии федеральных органов исполнительной власти, закрепленной Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, в первую очередь рассмотрим основы правового статуса федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции.

МВД России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной миграционной службы (ФМС России).

Основными задачами МВД России являются:

разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;

организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;

обеспечение охраны общественного порядка;
обеспечение безопасности дорожного движения;
организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия;

организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций;

управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации, организация их деятельности.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в его систему территориальные органы, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства (представителей) МВД России за рубежом, научно-исследовательские и образовательные учреждения, медико-санитарные части, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

МВД России возглавляет Министр внутренних дел Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время правовую основу деятельности МВД России образуют Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927), а также целый ряд иных нормативных правовых актов подзаконного характера. Кроме того, ключевые аспекты организации и деятельности МВД России нашли свою правовую регламентацию в многочисленных законодательных актах, в числе которых необходимо особо выделить такие, как Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и ряд других законов.

Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государ-

ственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

ФМС России подведомственна Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Основными задачами ФМС России являются:

реализация общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федера-

цию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

управление территориальными органами ФМС России, ее заграничным аппаратом, а также иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач.

ФМС России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, заграничный аппарат, а также иные входящие в ее систему организации и подразделения.

ФМС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

ФМС России возглавляет директор Федеральной миграционной службы, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

В настоящее время правовую основу деятельности ФМС России образуют Положение о Федеральной миграционной службе (утв. Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928), а также целый ряд иных нормативных правовых актов подзаконного характера. Кроме того, наиболее принципиальные аспекты организации и деятельности ФМС России получили закрепление в многочисленных законодательных актах, в числе которых необходимо особо выделить такие, как Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

Положение о Федеральной миграционной службе предусматривает обширный перечень полномочий ФМС России. Так, в частности, ФМС России:

1) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль и надзор:

за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

за соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

2) выдает в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

3) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации:

выдачу виз иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию;

определение наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих в Российской Федерации;

принятие от лиц, проживающих в Российской Федерации, заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации;

проверку фактов и документов, представленных для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, и в случае необходимости запрашивает дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

направление Президенту РФ заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, представленных для их обоснования документов и иных материалов, а также заключений на данные заявления, документы и материалы;

исполнение принятых Президентом РФ решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих в Российской Федерации;

рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, поданных лицами, проживающими в Российской Фе-

дерации, и принятие решений по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

ведение учета лиц, в отношении которых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

оформление гражданства Российской Федерации;

отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность;

регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания;

оформление и выдачу паспортов и иных документов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

учет выданных паспортов гражданина Российской Федерации;

оформление приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведение учета оформляющих приглашения юридических лиц;

реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;

предоставление отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства;

проведение государственной дактилоскопической регистрации;

производство по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции;

представление в судах интересов Президента РФ, Правительства РФ и МВД России по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности ФМС России, а также защиту в судах интересов ФМС России;

проведение федеральных государственных статистических наблюдений в установленной сфере деятельности в соответствии с

официальной статистической методологией, а также представление в установленном порядке предложений по совершенствованию форм этих наблюдений;

информационное и правовое обеспечение деятельности ФМС России, ее территориальных органов, заграничного аппарата, а также иных входящих в систему ФМС России организаций и подразделений по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

миграционный учет и контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;

формирование и обеспечение функционирования государственной информационной системы миграционного учета, а также своевременное внесение в нее необходимых сведений в полном объеме;

4) организует в установленном законодательством Российской Федерации порядке:

выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации;

выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации;

учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших статус беженца, а также оказание содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации;

учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказание содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации;

проведение идентификации иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами и находящихся в Российской Федерации;

учет и фотографирование иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии либо принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

временное размещение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации;

5) участвует в соответствии с законодательством Российской Федерации в разработке и обеспечивает подготовку предложений о распределении по субъектам Российской Федерации лиц, признанных беженцами либо получивших временное убежище;

6) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решения:

о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

о выдаче иностранным гражданам или лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство, а также об аннулировании указанных разрешений или вида на жительство;

о выдаче, приостановлении срока действия или аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений иностранным гражданам или лицам без гражданства на работу, лицензий на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также осуществляет меры по их депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации;

о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также об установлении запрета на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства;

о приеме граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства и о передаче иностранных граждан и лиц без гражданства на основании международных договоров Российской Федерации о реадмиссии;

7) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности в сфере миграции;

8) участвует в осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом;

9) организует и ведет адресно-справочную работу;

10) принимает участие в подготовке предложений по установлению квоты на выдачу приглашений на въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;

11) подготавливает и направляет в МВД России предложения по вопросам реализации государственной политики в установленной сфере деятельности ФМС России;

12) формирует и ведет федеральные базы данных, а также обеспечивает методологическое единообразие и согласованное функционирование информационных систем в установленной сфере деятельности;

13) участвует в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества, подготовке и заключении международных договоров Российской Федерации, в том числе межведомственного характера, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

14) обеспечивает совместно с МВД России взаимодействие территориальных органов ФМС России с органами внутренних дел Российской Федерации;

Таким образом, исходя из анализа норм Положения о ФМС России, можно сделать вывод о том, что производство по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции является одним из самостоятельных полномочий ФМС России.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее — чрезвычайные си-

туации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему: территориальные органы региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации; Государственную противопожарную службу МЧС России (далее — Государственная противопожарная служба); войска гражданской обороны; Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС России (далее — Государственная инспекция по маломерным судам); аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горно-спасательные части, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России.

Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из части сил системы МЧС России создается российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования.

МЧС России обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в сфере своей деятельности, разрабатывает предложения по его совершенствованию и вносит их на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ.

Основными задачами МЧС России являются:

выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;

организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуа-

ций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

В настоящее время правовую основу деятельности МЧС России образуют Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868), а также ряд иных подзаконных актов Президента РФ и Правительства РФ. Кроме того, законодательную основу деятельности МЧС России образует значительное количество федеральных законов, в числе которых особо необходимо выделить такие законы, как Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»², Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»³.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуще-

¹ Российская газета. — 1994. — № 250.

² Там же. — 1995. — № 3.

³ Там же. — 1998. — № 32—33.

ствляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

Руководство деятельностью МИДа России осуществляет Президент РФ.

Основными задачами МИДа России являются:

разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту РФ;

реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ;

обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;

защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;

координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношении с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;

содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

МИД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях (далее — загранучреждения), территориальные органы представительства МИДа России на территории Российской Федерации (далее — территориальные органы).

В систему МИДа России входят:

- центральный аппарат;
- загранучреждения;
- территориальные органы;

организации, подведомственные МИДу России, которые обеспечивают его деятельность на территории Российской Федерации (далее — подведомственные организации). Следует отметить, что в настоящее время распоряжением Правительства РФ от 22 октября 2008 г. № 1531-р¹ утверждены перечень федеральных государственных учреждений и государственных учреждений, находящихся в ведении МИДа России, а также перечень федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении МИДа России. В качестве примеров подведомственных МИД России организаций можно привести такие известные структуры, как Государственное образовательное учреждение «Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации» (г. Москва), Государственное образовательное учреждение «Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» (г. Москва), а также Федеральное государственное унитарное предприятие «Главное производственно-коммерческое управление по обслуживанию дипломатического корпуса при Министерстве иностранных дел Российской Федерации» (г. Москва).

МИД России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного ему Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничества).

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 43. — Ст. 4970.

МИД России возглавляет Министр иностранных дел Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время правовую основу деятельности МИД России составляют Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865¹), а также ряд иных подзаконных актов Президента РФ и Правительства РФ. Кроме того, законодательную основу деятельности МИД России образуют многочисленные международные договоры Российской Федерации, а также целый ряд специальных федеральных законов, в числе которых следует особо отметить такие законы, как Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»², Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»³.

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере обеспечения и развития международных отношений Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, другими иностранными государствами, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества.

Россотрудничество подведомственно Министерству иностранных дел Российской Федерации.

Россотрудничество осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований и организациями.

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 28. — Ст. 2880.

² Российская газета — 1995. — № 140.

³ Там же. — 1999. — № 103.

За пределами Российской Федерации Россотрудничество по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации осуществляет свои функции через представительства Россотрудничества — российские центры науки и культуры за рубежом либо через своих представителей в составе дипломатических представительств Российской Федерации без включения их в штатную численность этих дипломатических представительств. Представительства и представители Россотрудничества составляют заграничный аппарат Россотрудничества.

Порядок создания, функционирования и ликвидации представительств, а также работы представителей Россотрудничества определяется Президентом РФ.

Россотрудничество возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время правовую основу деятельности Россотрудничества составляют Положение о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, утвержденное Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества»¹.

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Минобороны РФ организаций.

Руководство деятельностью Минобороны России осуществляет Президент РФ.

В структуру Минобороны России входят службы Минобороны РФ (далее — службы) и им равные подразделения, центральные ор-

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 37. — Ст. 4181.

ганы военного управления, не входящие в службы и им равные подразделения, и иные подразделения.

Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами Российской Федерации (далее — Вооруженные Силы).

Минобороны России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств и Федерального агентства специального строительства (далее — подведомственные Минобороны России федеральные органы исполнительной власти).

Основными задачами Минобороны России являются:

выработка и проведение государственной политики в области обороны;

нормативно-правовое регулирование в области обороны;

нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил;

осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с

иностранными государствами и международными организациями и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями Минобороны России осуществляет свою деятельность непосредственно и через органы управления военных округов, иные органы военного управления, территориальные органы (военные комиссариаты).

Минобороны России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Минобороны России возглавляет Министр обороны Российской Федерации (далее — Министр), назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Министр подчиняется непосредственно Президенту РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ к ведению Правительства РФ, и Председателю Правительства РФ.

Министру непосредственно подчиняются Вооруженные Силы.

В настоящее время правовую основу деятельности Минобороны России составляет Положение о Министерстве обороны Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082)¹, а также многочисленные акты Президента РФ и Правительства РФ. Кроме того, законодательную основу деятельности Минобороны РФ образует целый ряд специальных федеральных законов, примерами которых могут быть Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»², Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»³, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»⁴.

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3538.

² Российская газета. — 1996. — № 106.

³ Там же. — 1998. — № 63—64.

⁴ Там же. — 2002. — № 138—139.

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (далее — военно-техническое сотрудничество).

Руководство деятельностью ФСВТС России осуществляет Президент Российской Федерации.

ФСВТС России подведомственна Минобороны России, которое осуществляет координацию и контроль ее деятельности.

В этих целях Министр обороны Российской Федерации:

1) утверждает ежегодный план и основные показатели деятельности ФСВТС России, а также отчет об исполнении плана;

2) вносит в установленном порядке по представлению директора Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству проект положения о ФСВТС России, проекты других нормативных правовых актов, касающихся деятельности ФСВТС России, а также предложения о предельной штатной численности ФСВТС России и фонде оплаты труда ее работников;

3) вносит в Минфин России предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования ФСВТС России;

4) в целях реализации поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ дает поручения ФСВТС России и контролирует их исполнение;

5) имеет право отменять противоречащие законодательству Российской Федерации решения ФСВТС России, если не установлен иной порядок их отмены.

В систему ФСВТС России входят центральный аппарат ФСВТС России, ее территориальные органы, представительства ФСВТС России в Российской Федерации и в иностранных государствах, представители ФСВТС России в иностранных государствах и их заместители, а также организации, учреждаемые для обеспечения деятельности ФСВТС России.

Основными задачами ФСВТС России являются:

осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в области военно-технического сотрудничества;

участие в разработке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти государственной политики в области военно-технического сотрудничества и внесение в установленном порядке соответствующих предложений Президенту РФ, в Правительство РФ и Минобороны России;

обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти реализации основных направлений государственной политики в области военно-технического сотрудничества, определяемых Президентом РФ;

осуществление в соответствии со своей компетенцией во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти государственного регулирования в области военно-технического сотрудничества.

ФСВТС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

ФСВТС России возглавляет директор Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время ФСВТС России действует на основании Положения о Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству, утвержденного Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1083¹. Законодательную основу деятельности ФСВТС России образует Федеральный закон от 19 июля 1998 года № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»².

Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим деятельность по контролю и надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами уста-

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3539.

² Российская газета. — 1998. — № 138.

новленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации норм и правил в сфере государственного оборонного заказа, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну.

Руководство деятельностью Рособоронзаказа осуществляет Президент Российской Федерации.

Рособоронказ находится в ведении Минобороны России.

Рособоронказ уполномочен осуществлять:

1) контроль в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее — продукция (работы, услуги) <*> по государственному оборонному заказу, а также на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну;

2) государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований технических регламентов в отношении продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу.

Рособоронказ осуществляет свою деятельность непосредственно, через территориальные органы Рособоронзаказа и подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

Рособоронказ возглавляет директор Федеральной службы по оборонному заказу, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Министра обороны Российской Федерации. Директор Рособоронзаказа, в частности, организует в Рособоронказе рассмотрение дел об административных правонарушениях, определяет порядок рассмотрения указанных дел.

В настоящее время Рособоронказ действует на основании Положения о Федеральной службе по оборонному заказу, утвержден-

ного Указом Президента РФ от 21 января 2005 г. № 56с¹. Законодательную основу деятельности Рособоронзаказа образуют такие законодательные акты, как Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»², а также Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим реализацию государственной политики, организацию межведомственной координации и взаимодействия, специальные и контрольные функции в области государственной безопасности по вопросам:

1) обеспечения безопасности (некриптографическими методами) информации в системах информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, оказывающих существенное влияние на безопасность государства в информационной сфере (далее — ключевые системы информационной инфраструктуры), в том числе в функционирующих в составе критически важных объектов Российской Федерации информационных системах и телекоммуникационных сетях, деструктивные информационные воздействия на которые могут привести к значительным негативным последствиям (далее — безопасность информации в ключевых системах информационной инфраструктуры);

2) противодействия иностранным техническим разведкам на территории Российской Федерации (далее — противодействие техническим разведкам);

3) обеспечения защиты (некриптографическими методами) информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, иной информации с ограниченным доступом, предотвращения ее утечки по техническим каналам, несанкционированного доступа к ней, специальных воздействий на информацию (носители информации) в целях ее добывания, уничтожения, искажения и бло-

¹ СЗ РФ. — 2005. — № 5. — Ст. 358.

² Российская газета. — 1996. — № 1.

³ Там же. — 2005. — № 163.

кирования доступа к ней на территории Российской Федерации (далее — техническая защита информации);

4) защиты информации при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации неинформационных излучающих комплексов, систем и устройств;

5) осуществления экспортного контроля.

ФСТЭК России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры, противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, а также специально уполномоченным органом в области экспортного контроля.

ФСТЭК России является органом защиты государственной тайны, наделенным полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну.

ФСТЭК России организует деятельность государственной системы противодействия техническим разведкам и технической защиты информации и руководит ею.

Руководство деятельностью ФСТЭК России осуществляет Президент РФ.

ФСТЭК России подведомственна Минобороны России.

ФСТЭК России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

ФСТЭК России возглавляет директор Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время ФСТЭК России действует на основании Положения о Федеральной службе по техническому и экспортному контролю, утвержденного Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1085¹. В числе полномочий ФСТЭК России, закрепленных данным Положением, особо оговорено полномочие по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3541.

Законодательную основу деятельности ФСТЭК России образует многочисленная группа федеральных законов, в числе которых особое место занимают Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»¹, а также Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»².

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения контрактов по государственному оборонному заказу по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, за исключением специальной техники и материальных средств по номенклатуре, определяемой руководителями федеральных органов исполнительной власти, являющихся государственными заказчиками по государственному оборонному заказу, а также по обеспечению реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом в указанной сфере.

Руководство деятельностью Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

¹ Российская газета. — 1999. — № 146.

² СЗ РФ. — 1997. — № 41. — С. 8220—8235.

Правовую основу деятельности Рособоронпоставки в настоящее время образует Постановление Правительства РФ от 6 марта 2008 г. № 150 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств»¹, а также ряд иных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, в числе которых следует особо выделить Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»².

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства и связи силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства (далее — воинские формирования).

Руководство деятельностью Спецстроя России осуществляет Президент РФ.

Спецстрой России подведомствен Минобороны России, которое осуществляет координацию и контроль его деятельности.

Основными задачами Спецстроя России являются:

строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок, а также обустройство войск, жилищное строительство и строительство объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

строительство и реконструкция предприятий и организаций ядерного комплекса, предприятий по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения, а также других критически важных для государства объектов;

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 11. — Ч. 1. — Ст. 1024.

² Российская газета. — 1996. — № 1.

техническое прикрытие и восстановление автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования на территории Российской Федерации;

строительство и капитальный ремонт в мирное и в военное время автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования, осуществляемые в качестве подрядчика;

прикрытие, повышение живучести, эксплуатация и восстановление единой сети электросвязи Российской Федерации для обеспечения обороны и безопасности государства;

участие в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий;

строительство и восстановление объектов мобилизационного назначения для федеральных органов исполнительной власти, а также объектов оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны (далее — специальные объекты);

обеспечение в пределах своих полномочий боевой и мобилизационной готовности воинских формирований;

организация подготовки военнослужащих и гражданского персонала воинских формирований для решения задач специального и дорожного строительства, эксплуатации и восстановления единой сети электросвязи Российской Федерации.

Спецстрой России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в его состав воинские формирования.

Спецстрой России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Спецстрой России возглавляет директор Федерального агентства специального строительства, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время правовую основу деятельности Спецстроя России составляет Положение о Федеральном агентстве специального строительства, утвержденное Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1084 «Вопросы Федерального агентства специального

строительства»¹, а также ряд законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент РФ.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему ФСИН России и ФССП России.

Основными задачами Минюста России являются:

разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;

обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;

обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека заместителя Министра юстиции Российской Федерации;

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3540.

организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций;

осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.

Минюст России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, а также руководит деятельностью федеральных государственных учреждений, созданных в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач в установленной сфере деятельности.

Минюст России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Минюст России возглавляет Министр юстиции Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время правовую основу деятельности Минюста России образуют Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313)¹, а также ряд иных подзаконных нормативных правовых актов. Кроме того, наиболее важные аспекты деятельности Минюста России получили свое закрепление в многочисленных федеральных законах, в числе которых можно выделить, в частности, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

¹ Российская газета. — 2004. — № 230.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания.

ФСИН России подведомственна Минюсту России.

Основными задачами ФСИН России являются:

исполнение в соответствии с законодательством Российской Федерации уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых (далее — лица, содержащиеся под стражей);

контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;

обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей;

обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы (далее — учреждения, исполняющие наказания), и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов;

охрана и конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование граждан Российской Федерации и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции;

охрана психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, обеспечение безопасности находящихся на их территориях лиц, сопровождение и охрана лиц, которым назначено принудительное лечение в указанных больницах (стационарах), при переводе их в другие аналогичные больни-

цы (стационары), а также в случае направления их в иные учреждения здравоохранения для оказания медицинской помощи;

создание осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации и федеральных законов;

организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации;

управление территориальными органами ФСИН России и непосредственно подчиненными учреждениями.

ФСИН России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы, а также предприятия и учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы.

ФСИН России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

ФСИН России возглавляет директор Федеральной службы исполнения наказаний, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Правовую основу деятельности ФСИН России в настоящее время составляют Положение о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314¹, а также целый ряд специальных федеральных законов, в числе которых следует особо выделить Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации², а также Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»³.

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

¹ Российская газета. — 2004. — № 230.

² Там же. — 1997. — № 9.

³ Там же. — 1995. — № 139.

функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

ФССП России подведомственна Минюсту России.

Основными задачами ФССП России являются:

обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве;

управление территориальными органами ФССП России.

ФССП России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через территориальные органы.

ФССП России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

ФССП России возглавляет директор Федеральной службы судебных приставов главный судебный пристав Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Правовую основу деятельности ФССП России в настоящее время составляют Положение о Федеральной службе судебных приставов, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316¹. Особо необходимо выделить законодательный фундамент данной службы, а именно такие законы, как Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Государственная фельдшерская служба Российской Федерации (ГФС России) является федеральным органом исполнительной вла-

¹ Российская газета. — 2004. — № 230.

сти, осуществляющим специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации.

Руководство деятельностью ГФС России осуществляет Президент РФ.

ГФС России является составной частью системы сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации.

Основными задачами ГФС России являются:

1) обеспечение оперативной доставки и гарантированной сохранности отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок (далее — корреспонденция):

Президента РФ, федеральных органов государственной власти; органов прокуратуры Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

органов местного самоуправления по решению Правительства РФ;

членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

Минобороны России, органов управления видов Вооруженных Сил Российской Федерации, родов войск, военных округов, флотов, региональных командований внутренних войск МВД России, территориальных органов ФСБ России;

администратий промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение, по решению Правительства РФ;

2) доставка за рубеж корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решению Президента РФ и (или) Правительства РФ;

3) доставка корреспонденции глав зарубежных государств и глав правительств зарубежных государств, органов государственной власти государств участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи;

4) доставка корреспонденции органов Содружества Независимых Государств, расположенных на территории Российской Федерации;

5) управление территориальными органами ГФС России и обеспечивающими деятельность ГФС России организациями, созданными для решения возложенных на ГФС России задач.

ГФС России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в систему ГФС России территориальные органы (управления по федеральным округам, региональные управления, управления, отделы и отделения) и подведомственные организации.

В систему ГФС России входят:

центральный аппарат;

территориальные органы;

подведомственные организации.

ГФС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

ГФС России возглавляет директор Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Правовую основу деятельности ГФС России в настоящее время составляют Положение о Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 13 августа 2004 г. № 1074¹. Кроме того, необходимо отметить специальный федеральный закон, посвященный правовой регламентации деятельности ГФС России Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи»².

Основу правового статуса **Службы внешней разведки** образует Федеральный закон от 10 января 1996 № 5-ФЗ «О внешней разведке»³. Так, ст. 5 данного Закона определены цели разведывательной деятельности:

1) обеспечение Президента РФ, Федерального Собрания и Правительства РФ разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях;

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 33. — Ст. 3437.

² Российская газета. — 1994. — № 248.

³ Там же. — 1996. — № 9.

2) обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности;

3) содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности Российской Федерации.

При этом законодателями сделана принципиальная оговорка о том, что разведывательная деятельность не может осуществляться для достижения антигуманных целей, а также для достижения целей, не предусмотренных Федеральным законом «О внешней разведке».

Статьей 6 Федерального закона «О внешней разведке» определены полномочия органов внешней разведки Российской Федерации. Установлено, что для достижения целей разведывательной деятельности органам внешней разведки Российской Федерации предоставляются следующие полномочия:

1) устанавление на конфиденциальной основе отношений сотрудничества с лицами, добровольно давшими на это согласие;

2) осуществление мер по зашифровке кадрового состава и по организации его деятельности с использованием в этих целях иной ведомственной принадлежности;

3) использование в целях конспирации документов, зашифровывающих личность сотрудников кадрового состава, ведомственную принадлежность подразделений, организаций, помещений и транспортных средств органов внешней разведки Российской Федерации;

4) взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрразведывательную деятельность, и федеральными органами государственной охраны Российской Федерации;

5) заключение с федеральными органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями Российской Федерации соглашений, необходимых для осуществления разведывательной деятельности;

6) организация и обеспечение в пределах своей компетенции защиты государственной тайны в учреждениях Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, включая определение порядка осуществления физической и инженерно-технической защиты указанных учреждений, мероприятия

по предотвращению утечки по техническим каналам сведений, составляющих государственную тайну;

7) обеспечение безопасности сотрудников учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и членов их семей в государстве пребывания;

8) обеспечение безопасности командированных за пределы территории Российской Федерации граждан Российской Федерации, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, и находящихся с ними членов их семей;

9) взаимодействие с разведывательными и контрразведывательными службами иностранных государств в порядке, установленном настоящим Федеральным законом;

10) создание специальных учебных заведений, учреждений по повышению квалификации, научно-исследовательских организаций и архивов, выпуск специальных изданий;

11) обеспечение собственной безопасности, т.е. защита своих сил, средств и информации от противоправных действий и угроз;

12) создание организационных структур (подразделений и организаций), необходимых для функционирования органов внешней разведки Российской Федерации.

Для осуществления своей деятельности Служба внешней разведки Российской Федерации может при собственных лицензировании и сертификации приобретать, разрабатывать (за исключением криптографических средств защиты), создавать, эксплуатировать информационные системы, системы связи и системы передачи данных, а также средства защиты информации от утечки по техническим каналам.

Статья 11 Федерального закона «О внешней разведке» разграничивает сферы деятельности органов внешней разведки Российской Федерации. Разведывательная деятельность в пределах своих полномочий осуществляется:

1) Службой внешней разведки Российской Федерации в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов за пределами Российской Федерации,

а также в сфере обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и командированных за пределы территории Российской Федерации граждан Российской Федерации, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну;

2) органом внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах.

Разведывательная деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется во взаимодействии с органами внешней разведки Российской Федерации и в соответствии с Федеральным законом «О федеральной службе безопасности».

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью ФСБ России, утверждает Положение о ФСБ России и структуру органов федеральной службы безопасности.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ координирует деятельность ФСБ России в части, касающейся взаимодействия ФСБ России с федеральными органами исполнительной власти.

Деятельность ФСБ России осуществляется на основе принципов законности, централизации управления органами федеральной службы безопасности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ, мирного разрешения пограничных споров, взаимовыгодного сотрудничества с компетентными органами иностранных государств, конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности.

ФСБ России для выполнения задач, возложенных на органы безопасности, и обеспечения их деятельности создает в установленном порядке структурные подразделения ФСБ России, территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы, другие органы безопасности, подразделения и организации, необходимые для реализации задач, возложенных федеральным законодательством на органы безопасности, центры специальной подготовки, авиационные подразделения, а также подразделения специального назначения.

При ФСБ России действует Академия криптографии Российской Федерации.

Основными задачами ФСБ России являются:

управление органами безопасности, а также организация их деятельности;

информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации;

организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;

организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности;

организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;

организация и осуществление борьбы с терроризмом и обеспечение борьбы с диверсионной деятельностью;

осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности;

организация в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки Российской Федерации добывания и обработки разведывательной информации;

организация осуществления мер, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области защиты и охраны государственной границы;

обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;

обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов безопасности;

организация оказания содействия федеральным органам государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности;

организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом.

В настоящее время правовую основу деятельности ФСБ России образуют Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960¹), а также ряд иных подзаконных нормативных правовых актов. Кроме того, наиболее важные аспекты деятельности ФСБ России нашли свою правовую регламентацию в многочисленных федеральных законах, и прежде всего, в Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»². Кроме того, следует отметить такие важные законы, как Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»³, Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»⁴, Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁵.

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

ФСКН России специально уполномочена на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

¹ Российская газета. — 2003. — № 161. — 2003.

² Там же. — 1995. — № 72.

³ Там же. — 1992. — № 103.

⁴ Там же. — 1993. — № 84.

⁵ Там же. — 2006. — № 48.

Руководство деятельностью ФСКН России осуществляет Президент РФ.

Основными задачами ФСКН России являются:

обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;

выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством Российской Федерации соответственно к подследственности либо к компетенции органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (далее — органы наркоконтроля);

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;

осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также представление интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в международных организациях.

ФСКН России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в ее систему региональные управления ФСКН России, управления (отделы) ФСКН России по субъектам

Российской Федерации, межрайонные, городские (районные) органы наркоконтроля, входящие в структуру территориальных органов, а также через организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на ФСКН России.

ФСКН России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В настоящее время правовую основу деятельности ФСКН России образуют Положение о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (утв. Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976¹), а также целый ряд законодательных и подзаконных актов, в числе которых следует особо выделить Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»².

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи (далее — специальная связь) и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и другим государственным органам (далее — государственные органы).

Руководство деятельностью ФСО России осуществляет Президент РФ.

Положение о ФСО России и структура федеральных органов государственной охраны утверждаются Президентом РФ.

Правительство РФ координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия ФСО России с федеральными органами исполнительной власти.

Основными задачами ФСО России являются:

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3234.

² Российская газета. — 1998. — № 7.

обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;

предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;

предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах их проезда;

защита охраняемых объектов;

участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;

участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну;

осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере;

информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях;

обеспечение собственной безопасности.

ФСО России входит в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации.

В состав федеральных органов государственной охраны входят:

ФСО России, имеющая в своем составе службы, управления и другие подразделения, в том числе дислоцированные в субъектах Российской Федерации, которые непосредственно реализуют деятель-

ность федеральных органов государственной охраны, а также подразделения, исполняющие управленческие функции;

управления специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах, центры специальной связи и информации ФСО России (далее — территориальные органы);

подразделения связи специального назначения ФСО России;

образовательные, научно-исследовательские и иные организации, подведомственные ФСО России, которые обеспечивают деятельность федеральных органов государственной охраны (далее — подведомственные организации).

ФСО России в установленном порядке образует структурные подразделения, территориальные органы, подразделения связи специального назначения и подведомственные организации.

ФСО России осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы.

ФСО России организует в пределах своих полномочий взаимодействие государственных органов обеспечения безопасности и осуществляет координацию их деятельности в сфере государственной охраны, специальной связи и информации.

ФСО России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, а также со специальными службами, правоохранительными органами и организациями иностранных государств.

В настоящее время правовую основу деятельности ФСО России образуют Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013¹), а также целый ряд законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, в числе которых необходимо особо выделить Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»².

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП) является федеральным органом исполнительной власти (федеральным агентством), осуществляющим в пределах своей компетенции функции по обеспечению исполнения Президен-

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 32. — Ст. 3314.

² Российская газета. — 1996. — № 106.

том РФ полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации.

Руководство деятельностью ГУСПа осуществляет Президент РФ¹.

Основными задачами ГУСПа являются:

обеспечение в пределах своей компетенции исполнения Президентом РФ полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации органов государственной власти;

организация обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации палат Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации (далее — государственные органы);

осуществление мобилизационной подготовки и организация обеспечения мобилизации Администрации Президента РФ;

обеспечение в пределах своей компетенции согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций, имеющих мобилизационные задания, в области мобилизационной подготовки и мобилизации;

организация обеспечения функционирования пунктов управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации и иных специальных объектов мобилизационного назначения, отнесенных к ведению ГУСПа, и объектов их инфраструктуры;

организация обеспечения работы, жизнедеятельности и безопасности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, Руководителя Администрации Президента РФ, а также иных должностных лиц в соответствии с устанавливаемым Президентом РФ распределением для работы на специальных объектах в период их пребывания на указанных объектах;

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 23. — Ст. 2708.

контроль в пределах своей компетенции за исполнением указов, распоряжений и поручений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации.

ГУСП осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Службы специальных объектов при Президенте РФ.

ГУСП осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Правовую основу деятельности ГУСП в настоящее время образуют Положение о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 7 сентября 2004 г. № 1146¹), а также ряд иных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. В их числе следует особо выделить Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»².

Управление делами Президента Российской Федерации (далее — Управление делами) является федеральным органом исполнительной власти (федеральным агентством), осуществляющим в пределах своей компетенции функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также другие функции, предусмотренные федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Руководство деятельностью Управления делами осуществляет Президент РФ.

Основными задачами Управления делами являются:

1) материально-техническое обеспечение деятельности Президента РФ, Правительства РФ, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, аппаратов Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Феде-

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 37. — Ст. 3712.

² Российская газета. — 1997. — № 45.

рации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также Главного управления специальных программ Президента РФ;

2) социально-бытовое, медицинское и санаторно-курортное обслуживание, а также обеспечение жилыми помещениями Президента РФ, членов Правительства РФ, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппаратов Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также Управления делами Президента РФ и Главного управления специальных программ Президента РФ;

3) финансовое обеспечение деятельности Президента РФ, Правительства РФ, Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) финансовое, материально-техническое и иное обеспечение мероприятий, проводимых с участием Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также совещаний, конференций и других специальных мероприятий, проводимых Правительством РФ и Администрацией Президента РФ.

Управление делами осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной вла-

сти, иными государственными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и иными организациями.

Правовую основу деятельности Управления делами в настоящее время образуют Положение об Управлении делами Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 17 сентября 2008 г. № 1370¹), а также ряд иных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Рассмотрев основы правового статуса так называемых силовых ведомств, обратимся к анализу правового статуса федеральных министерств, руководства деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а также федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов населения, демографической политики, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, оплаты труда, пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения, социального страхования, включая уплату страховых взносов, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы

¹ Российская газета. — 2008. — № 200.

(за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи (в том числе высокотехнологичной, включая трансплантацию органов и тканей человека), разработку и реализацию современных медицинских технологий, новых методов диагностики и организации оказания медицинской помощи, предоставление услуг в области курортного дела, организацию судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, социальное обслуживание населения, оказание протезно-ортопедической помощи, реабилитацию инвалидов, проведение медико-социальной экспертизы, профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации медицинских, фармацевтических и санитарно-эпидемиологических работников, работников сферы социального развития и курортного дела, а также отдельных категорий работников в области охраны труда.

Минздравсоцразвития России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по труду и занятости, Федерального медико-биологического агентства, федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, а также координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Минздравсоцразвития России осуществляет свою деятельность непосредственно через подведомственные Министерству организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Правовую основу деятельности Минздравсоцразвития России в настоящее время образуют Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321), а также многочисленные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, в числе которых особо следует выделить такие, как Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утв. Верховным Советом Российской Федерации 22 июля 1993 г. № 5487-1), Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»¹, Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»², Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»³, Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», многочисленные законодательные акты в сфере пенсионного и социального обеспечения.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка.

Роспотребнадзор находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Роспотребнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Роспотребнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по

¹ Российская газета. — 1995. — № 72.

² Там же. — 1999. — № 64—65.

³ Там же. — 2001. — № 118—119.

представлению Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Руководитель Роспотребнадзора является главным государственным санитарным врачом Российской Федерации.

В настоящее время Роспотребнадзор действует на основании Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322.

Законодательную основу деятельности Роспотребнадзора составляет большая группа федеральных законов, в числе которых особое место занимают Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей».

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Росздравнадзор находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Росздравнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росздравнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

В настоящее время Росздравнадзор действует на основании Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323¹. Законодательную основу деятельности Росздравнадзора составляет большое количество федеральных законов, в числе которых стоит особо выделить вступающий в силу с

¹ Российская газета. — 2004. — № 144.

1 сентября 2010 г. Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»¹.

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров.

Роструд находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Роструд осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Роструд возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

В настоящее время Роструд действует на основании Положения о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324². В качестве самого первого полномочия рассматриваемой федеральной службы данное Положение устанавливает, что Роструд осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹ Российская газета. — 2010. — № 78.

² Там же. — 2004. — № 144.

Законодательную основу деятельности Роструда составляет большая группа федеральных законов, в первую очередь Трудовой кодекс Российской Федерации, а также многочисленные международные договоры в сфере труда, занятости и охраны труда.

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи, организацию медико-социальной экспертизы и организацию деятельности службы крови, функции по контролю и надзору в сфере донорства крови и ее компонентов, по организации предоставления социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан, а также функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов по пилотируемым программам, проведении водолазных и кессонных работ) и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации, в том числе медико-санитарное обеспечение работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий (включая предоставление услуг в области курортного дела, организацию проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, трансплантацию органов и тканей человека).

ФМБА находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

ФМБА осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы, а также через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

ФМБА возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

В настоящее время ФМБА действует на основании Положения о Федеральном медико-биологическом агентстве, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206¹. Законодательная основа деятельности ФМБА во многом идентична законам, регламентирующим деятельность Минздравсоцразвития России.

Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия, кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия (за исключением сферы охраны культурного наследия), кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав (за исключением нормативно-правового регулирования осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав) и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии.

Минкультуры России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия и Федерального архивного агентства.

Минкультуры России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минкультуры России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время правовую основу деятельности Минкультуры России образуют Положение о Министерстве культуры Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406), а также ряд иных подзаконных нормативных правовых актов. Кроме того, наиболее важные аспекты деятельности Минкультуры

¹ Российская газета. — 2005. — № 84.

туры России нашли своего отражение в большой группе федеральных законов, в числе которых можно выделить, в частности, Основы законодательства Российской Федерации о культуре, Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»¹.

Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере охраны культурного наследия, осуществлению контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав.

Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия находится в ведении Министерства культуры Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия осуществляет свою деятельность непосредственно и через **свои** территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Говоря о полномочиях Росохранкультуры, следует, в частности, отметить такие полномочия данного федерального органа исполнительной власти, как принятие нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности К числу таких актов относятся:

акты по вопросам обеспечения контроля и надзора;

акты по вопросу установления формы отчета о деятельности аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами;

¹ Российская газета. — 2004. — № 237.

акты по вопросу утверждения границ зон охраны объекта культурного наследия федерального значения, признанного особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации или включенного в Список всемирного наследия, а также конкретных требований к режимам использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон;

акты по вопросам характера использования территории достопримечательного места, представляющего собой объект культурного наследия федерального значения, ограничений на использование данной территории и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории указанного достопримечательного места;

требования к содержанию и формам отчетности, а также к порядку представления отчетности об осуществлении переданных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения;

обязательные для исполнения методические указания и инструкции по осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения;

положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

форма паспорта объекта культурного наследия;

порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения;

положение о порядке выдачи разрешений (открытых листов) на право проведения работ на объектах археологического наследия;

форма свидетельства на право вывоза культурных ценностей;

Кроме того, следует отметить, что Росохранкультура осуществляет государственный контроль и надзор:

за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, в том числе совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

за соблюдением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения и при заключении охранных обязательств с пользователями и собственниками объектов культурного наследия федерального значения, а также за выполнением условий указанных охранных обязательств;

за разработкой градостроительной и проектной документации, градостроительных регламентов, обеспечивающих содержание и использование объектов культурного наследия федерального значения в соответствии с требованиями законодательства;

за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране культурного наследия, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия, в том числе в установленном порядке за расходованием предоставленных на осуществление переданных полномочий субвенций из федерального бюджета, с правом проведения проверок;

за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах в установленной сфере деятельности;

за деятельностью аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами;

за вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей;

за состоянием Музейного фонда Российской Федерации;

за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации;

за хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов Российской Федерации библиотечных фондов и кинофонда;

за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации, в том числе совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, сохранностью перемещенных культурных ценностей и их учетом.

Росохранкультура также осуществляет лицензирование деятельности (в том числе контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований) по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), а также аттестацию экспертов и специалистов по культурным ценностям и объектам культурного наследия.

Особо следует отметить, что в порядке и на основаниях, установленных законодательством Российской Федерации, Росохранкультура составляет протоколы и рассматривает дела об административных правонарушениях в установленной сфере деятельности.

Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра культуры Российской Федерации.

В настоящее время Росохранкультура действует на основании Положения о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 407¹.

Кроме того, отдельные наиболее важные аспекты деятельности данного органа находят свою правовую регламентацию в специальных федеральных законах, таких как уже упомянутый Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а также Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»².

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 22. — Ст. 2584.

² Российская газета. — 1996. — № 104.

Федеральное архивное агентство (Росархив) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела.

Росархив находится в ведении Министерства культуры Российской Федерации.

Говоря о полномочиях Росархива, можно отметить, в частности, что Росархив организует:

информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов, в том числе путем создания и ведения информационных поисковых систем по архивным документам;

исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформление в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства;

работу по подготовке документальных публикаций, а также документальных экспозиций и справочников о составе и содержании документов Архивного фонда Российской Федерации;

экспертизу архивных документов, заявленных к вывозу за пределы Российской Федерации, для выдачи в установленном порядке юридическим и физическим лицам заключений о возможности их вывоза;

экспертизу документов Архивного фонда Российской Федерации, заявленных к временному вывозу за пределы Российской Федерации, для выдачи в установленном порядке юридическим и физическим лицам заключений о возможности их временного вывоза;

экспертизу документов Архивного фонда Российской Федерации, временно вывезенных за пределы Российской Федерации, после их возвращения;

централизованное хранение страхового фонда уникальных и особо ценных документов Архивного фонда Российской Федерации;

работу федеральных архивных учреждений по рассекречиванию в установленном порядке носителей сведений, составляющих государственную тайну;

координацию деятельности научно-методических советов архивных учреждений федеральных округов.

Кроме того, Росархив осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере архивного дела, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Росархиву.

Росархив также ведет:

государственный учет документов Архивного фонда Российской Федерации;

Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации.

Также Росархив осуществляет:

меры по обеспечению преимущественного права Российской Федерации на покупку архивных документов, находящихся в частной собственности, в случае их аукционной или комиссионной продажи;

экспертизу проектов национальных стандартов в области архивного дела и документационного обеспечения управления;

обеспечение соблюдения правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов;

контроль сроков возврата архивных документов, временно вывезенных за пределы Российской Федерации;

взаимодействие с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

Росархив в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

1) издавать индивидуальные правовые акты по вопросам, отнесенным к сфере деятельности Росархива;

2) запрашивать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к сфере деятельности Росархива;

3) привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Росархива, научные и иные организации, ученых и специалистов;

4) давать в пределах своей компетенции юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к сфере деятельности Росархива;

5) создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;

6) оказывать методическую помощь органам управления архивным делом субъектов Российской Федерации, государственным и муниципальным архивам в организации их работы по комплектованию, учету, обеспечению сохранности и использованию документов Архивного фонда Российской Федерации;

7) проводить конкурсы работ в области архивоведения, документоведения и археографии.

Росархив не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Данные ограничения полномочий Росархива не распространяются на полномочия руководителя Росархива по решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Росархива, контролю деятельности в возглавляемом им Агентстве (его структурных подразделениях).

В настоящее время правовую основу деятельности Росархива образует Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290¹. Законодательную основу деятельности Росархива образуют уже упомянутый Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», а также ряд иных законодательных актов.

Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической деятельности и

¹ Российская газета. — 2004. — № 130.

инновационной деятельности в научно-технической сфере, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования, воспитания, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Минобрнауки России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Минобрнауки России осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Учитывая исключительную роль образования и науки в развитии современного государства и общества, то внимание, которое уделяют представители высшей государственной власти нашей страны проблемам модернизации всех сфер российского общества, формированию и функционированию национальной инновационной системы, представляется уместным подробно остановиться на полномочиях Минобрнауки России. Ведь во многом именно этому министерству предстоит практическое решение сложнейших задач, стоящих перед современным российским государством. Итак, отметим, что в настоящее время Минобрнауки России осуществляет следующие полномочия:

1) вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб, к деятельности Высшей аттестационной комиссии, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

2) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

перечни профессий и направлений подготовки (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка;

типовые положения о филиалах федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования и порядок их создания;

формы документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, технические требования к ним, порядок выдачи, заполнения, хранения и учета соответствующих бланков документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации;

ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, и порядок проведения экспертизы учебников;

положение о замещении должностей научно-педагогических работников образовательных учреждений высшего профессионального образования;

положение о подготовке научно-педагогических и научных работников;

федеральные государственные образовательные стандарты, в том числе в части подготовки кадров для сферы нанотехнологий, федеральные государственные требования к структуре основной профессиональной образовательной программы послевузовского про-

фессионального образования (за исключением докторантуры), к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования и условиям ее реализации, к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы и уровню профессиональной переподготовки;

порядок проведения государственной (итоговой) аттестации в любых формах, в том числе в форме единого государственного экзамена, порядок проверки экзаменационных работ и порядок применения системы оценки результатов, а также порядок подачи и рассмотрения апелляций;

положение о медали «За особые успехи в учении»;

номенклатура специальностей научных работников;

порядок аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений;

порядок приема в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения, в том числе порядок проведения дополнительных вступительных испытаний при поступлении в образовательные учреждения среднего профессионального образования и образовательные учреждения высшего профессионального образования;

порядок перевода обучающегося из одного образовательного учреждения в другое;

порядок формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов, осуществляющих управление в сфере образования;

порядок установления для федеральных органов исполнительной власти, других распорядителей средств федерального бюджета, имеющих в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета;

порядок формирования материально-технической, экспериментальной и приборной базы науки, создания федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием;

порядок государственной регистрации и учета обязательных экземпляров неопубликованных документов результатов открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, вы-

полняемых организациями независимо от организационно-правовой формы;

порядок представления кандидатур для назначения на должности атташе по науке и технике, а также кандидатур сотрудников групп по науке и технике в представительствах Российской Федерации за рубежом;

порядок присуждения премий Президента РФ и премий Правительства РФ в области образования, науки и техники;

порядок создания и развития инновационной инфраструктуры;

положение об экстернате в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования;

форма и порядок выдачи свидетельства о результатах единого государственного экзамена;

перечень вступительных испытаний в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования, имеющие государственную аккредитацию, с учетом профиля подготовки;

порядок осуществления образовательным учреждением индивидуального учета результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранения в архивах данных об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях;

перечень олимпиад школьников и порядок их проведения;

порядок разработки и использования дистанционных образовательных технологий при всех формах получения образования;

порядок подтверждения документов государственного образца об образовании, ученых степенях и ученых званиях;

порядок признания и установления в Российской Федерации эквивалентности документов иностранных государств об образовании, ученых степенях и ученых званиях;

порядок выдачи свидетельств об установлении эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании, об ученых степенях и ученых званиях;

порядок отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих

образовательные программы общего образования в образовательных учреждениях, а также перечень этих организаций;

порядок проведения экспертизы при лицензировании образовательной деятельности образовательных учреждений, использующих дистанционные образовательные технологии частично или в полном объеме для реализации образовательных программ;

порядок подготовки экспертов, включаемых в состав экспертных комиссий по лицензированию образовательной деятельности образовательных учреждений и научных организаций и их государственной аккредитации;

перечень показателей деятельности образовательного учреждения, необходимых для определения его вида и категории, и показателей деятельности его филиалов;

положение об аттестационной комиссии по согласованию кандидатур на должности ректоров федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Министерству и Федеральной службе по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;

типовые положения о государственно-общественных объединениях в системе высшего и послевузовского профессионального образования;

порядок предоставления академического отпуска студенту образовательного учреждения высшего профессионального образования;

форма справки-вызова, дающей право на предоставление по месту работы дополнительного отпуска и других гарантий, связанных с обучением в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования, которые имеют государственную аккредитацию;

правила оформления заявки на государственную регистрацию программы для электронно-вычислительных машин или базы данных;

порядок государственной регистрации программ для электронно-вычислительных машин и баз данных, формы свидетельств о государственной регистрации, перечень указываемых в них сведений и перечень сведений, публикуемых в официальном бюллетене Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;

порядок продления срока действия патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец;

требования к документам, содержащимся в заявке на выдачу патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец (документы заявки);

состав сведений о заявке на изобретение, публикуемых в официальном бюллетене Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;

порядок ознакомления с документами, содержащимися в заявке на изобретение (документы заявки), и выдачи копий таких документов;

порядок проведения информационного поиска в отношении заявленного изобретения для определения уровня техники, по сравнению с которым будет осуществляться оценка новизны и изобретательского уровня изобретения, и предоставления отчета о нем;

порядок и условия проведения информационного поиска в отношении заявленной полезной модели для определения уровня техники, по сравнению с которым может оцениваться патентоспособность полезной модели, и предоставления сведений о его результатах;

форма патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец и состав указываемых в нем сведений;

состав публикуемых в официальном бюллетене Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам сведений о выдаче патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец;

порядок ознакомления с документами заявки на выдачу патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец и отчетом об информационном поиске;

правила оформления заявки на государственную регистрацию топологии интегральной микросхемы;

порядок государственной регистрации топологий интегральных микросхем, формы свидетельств о государственной регистрации, перечень указываемых в свидетельствах сведений и перечень сведений, публикуемых в официальном бюллетене Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;

требования к документам, содержащимся в заявке на товарный знак и прилагаемым к ней (документы заявки);

порядок ознакомления с документами заявки на товарный знак и выдачи копий таких документов;

форма свидетельства на товарный знак и перечень указываемых в нем сведений;

форма свидетельства на общеизвестный товарный знак и перечень указываемых в этом свидетельстве сведений;

порядок преобразования коллективного знака и заявки на коллективный знак соответственно в товарный знак и заявку на товарный знак, и наоборот;

требования к документам, содержащимся в заявке на наименование места происхождения товара или прилагаемым к ней (документы заявки);

форма свидетельства об исключительном праве на наименование места происхождения товара и перечень указываемых в таком свидетельстве сведений;

федеральные требования к образовательным учреждениям в части охраны здоровья обучающихся, воспитанников, минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;

критерии и порядок предоставления специальных государственных стипендий для получения образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, включая стипендии для обучения за рубежом;

порядок назначения и выплаты стипендий студентам федеральных государственных высших учебных заведений, обучающимся по очной форме обучения и получающим образование за счет средств федерального бюджета;

перечень профессий, направлений подготовки и специальностей, получение которых в очно-заочной (вечерней), заочной форме и в форме экстерната не допускается;

типовые положения об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов;

порядок утверждения устава федерального государственного образовательного учреждения;

положение о статусе руководителя государственного образовательного учреждения федерального подчинения;

положение о психолого-медико-педагогической комиссии;

перечень затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования;

порядок создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс;

порядок создания на базе образовательных учреждений высшего профессионального образования научными организациями лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность;

порядок приема лиц без гражданства в аспирантуру (адъюнктуру), ординатуру, интернатуру и докторантуру образовательных учреждений высшего профессионального образования, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования и научных организаций;

положение о проведении аттестации работников, занимающих должности научно-педагогических работников;

порядок формирования сборных команд Российской Федерации для участия в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам;

порядок, виды и формы повышения квалификации научно-педагогических работников, за исключением работников образовательных учреждений высшего профессионального образования, реализующих военные профессиональные программы и образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну;

порядок ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием;

порядок формирования и ведения федеральных баз данных и баз данных субъектов Российской Федерации об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена, обеспечения их взаимодействия и доступа к содержащейся в них информации;

правовые основы оценки квалификации научных работников и специалистов научной организации и критерии этой оценки;

положение о докторантах, об аспирантах и о соискателях;

о категориях обучающихся, воспитанников, направляемых в специальные (коррекционные) образовательные учреждения (классы, группы), а также содержащихся на полном государственном обеспечении;

о продолжительности рабочего времени (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы);

порядок отбора федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, на подготовительных отделениях которых будет осуществляться подготовка граждан, проходивших в течение не менее 3 лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами, старшинами, и уволенных с военной службы по основаниям, предусмотренным подпунктами «б»—«г» пункта 1, подпунктом «а» пункта 2 и пунктом 3 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», к вступительным испытаниям за счет средств федерального бюджета;

форма и порядок выдачи сертификата о прохождении государственного тестирования граждан иностранных государств по русскому языку как иностранному языку, выдаваемого образовательным учреждением (организацией) на территории Российской Федерации или за рубежом, которому Министерством образования и науки Российской Федерации разрешено проведение такого тестирования;

нормативные правовые акты по вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Кроме вышеперечисленных полномочий Минобрнауки России по принятию нормативных правовых актов отметим, что Минобр-

науки России в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения нужд Минобрнауки России, а также проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских и технологических работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности. Также укажем, что Минобрнауки осуществляет следующие полномочия:

1) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации, проводит анализ реализации государственной политики и готовит предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

2) осуществляет:

в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности Минобрнауки России, в том числе имущества, переданного федеральным государственным учреждениям, федеральным государственным унитарным предприятиям и казенным предприятиям, подведомственным Минобрнауки России;

полномочия и функции учредителя в отношении подведомственных организаций;

функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Минобрнауки России и реализацию возложенных на него функций;

функции государственного заказчика федеральных целевых программ и проектов в установленной сфере деятельности;

координацию исследований и разработок в сфере нанотехнологий;

формирование национальной нанотехнологической сети;

формирование национальной информационно-аналитической системы в сфере нанотехнологий;

формирование приборно-инструментальной, технологической и информационной базы для развития nanoиндустрии;

мониторинг научно-технического и производственного потенциала в сфере нанотехнологий;

определение для образовательных учреждений профессионального образования, находящихся в ведении Министерства, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета, а также квот по целевому приему;

размещение на конкурсной основе среди высших учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию, контрольных цифр приема по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием, в том числе инженерных и научных кадров для оборонных отраслей промышленности;

распределение между образовательными учреждениями квот на стипендии Президента РФ, Правительства РФ, иные именные стипендии и назначение их в установленном порядке;

открытие в установленном порядке аспирантур и докторантур в образовательных учреждениях высшего и дополнительного профессионального образования и научных организациях;

3) формирует сеть федеральных университетов;

4) организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

5) обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

6) обеспечивает мобилизационную подготовку Минобрнауки России, а также контроль и координацию деятельности находящихся в его ведении федеральных служб по их мобилизационной подготовке;

7) организует профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих Минобрнауки России;

8) взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

9) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Минобрнауки России;

10) согласовывает назначение на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осу-

шествующих полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

11) согласовывает реорганизацию и ликвидацию образовательных учреждений высшего профессионального образования, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации;

12) согласовывает создание филиалов федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, в отношении которых Минобрнауки России не выполняет функции и полномочия учредителя;

13) разрабатывает и реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая разработку и выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности;

14) осуществляет разработку методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан;

15) разрешает образовательным учреждениям (организациям) на территории Российской Федерации или за рубежом проводить государственное тестирование граждан иностранных государств по русскому языку как иностранному языку;

16) готовит и вносит в Правительство Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, предложения об изъятии у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области образования, соответствующих полномочий;

17) организует обеспечение федеральных образовательных учреждений и образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, бланками документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации;

18) организует разработку прогнозов развития научной, научно-технической и инновационной сферы, рынков наукоемкой продукции и услуг, экспертизу и подготовку заключений по проектам федеральных целевых программ, межотраслевых и межгосударственных научно-технических и инновационных программ;

19) выдает иностранным и российским заявителям разрешения на проведение морских научных исследований во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, в ее исключительной экономической зоне и на ее континентальном шельфе;

20) ведет:

единый реестр результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета;

реестр отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

21) осуществляет в установленном порядке от имени Российской Федерации распоряжение правами на объекты интеллектуальной собственности и другие научно-технические результаты, созданные за счет средств федерального бюджета по заказу Минобрнауки России;

22) осуществляет в установленном порядке финансирование закупки образцов приборов, оборудования, комплектующих изделий, научно-технической литературы и лицензий;

23) осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;

24) организует конгрессы, конференции, олимпиады, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере деятельности;

25) организует повышение квалификации и профессиональную переподготовку научно-педагогических работников государственных учреждений высшего профессионального образования и государственных научных организаций, действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования;

26) осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, в том числе по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Минобрнауки России в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Минобрнауки России вопросам;

2) привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Минобрнауки России, научные и иные организации, ученых и специалистов;

3) создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

4) учреждать в установленном порядке печатные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Минобрнауки России и подведомственных федеральных служб;

5) давать разъяснения юридическим и физическим лицам по вопросам, отнесенным к сфере деятельности Министерства;

б) принимать нормативные правовые акты по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области образования, в том числе административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий в области образования, а также устанавливать в случае необходимости целевые прогнозные показатели осуществления субъектами Российской Федерации переданных полномочий в области образования.

Минобрнауки России в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Следует отметить, что данные ограничения полномочий Министерства не распространяются на полномочия Министра по решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Минобрнауки России и его структурных подразделений.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Минобрнауки России не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Пра-

вительства РФ функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента РФ и Правительства РФ.

Минобрнауки возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство образования и науки Российской Федерации полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

Количество заместителей Министра устанавливается Правительством РФ.

Структурными подразделениями Министерства образования и науки Российской Федерации являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства. В состав департаментов включаются отделы.

Министр:
распределяет обязанности между своими заместителями;
утверждает положения о структурных подразделениях Минобрнауки России;

в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников Минобрнауки России;

решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Минобрнауки России;

утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Министерства в пределах установленных Правительством РФ фонда оплаты труда и численности работников, смету расходов на его содержание в пределах утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

утверждает ежегодный план работы и показатели деятельности подведомственных Минобрнауки России федеральных служб, а также отчеты об их деятельности;

вносит в Правительство РФ по представлению руководителей подведомственных Минобрнауки России федеральных служб проекты положений о федеральных службах, предложения о предельной численности работников федеральных служб и фонде оплаты труда их работников;

представляет в Правительство РФ в установленном порядке предложения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных организаций, находящихся в ведении Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб;

вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, другие документы, предусмотренные Положением о Минобрнауки России;

дает руководителям подведомственных Министерству федеральных служб обязательные для исполнения указания;

приостанавливает в случае необходимости решения подведомственных Министерству федеральных служб (их руководителей) или отменяет эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральными законами;

назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей подведомственных Министерству федеральных служб заместителей руководителей федеральных служб;

на основании и в пределах, установленных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, принимает нормативные акты, относящиеся к сферам деятельности Российского фонда технологического развития, Российского фонда фундаментальных исследований, Российского гуманитарного научного фонда, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;

представляет в установленном порядке работников Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб, других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Правительства Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, к поощрению в виде объявления им благодарности Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации;

в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности руководителей подведомственных организаций, заключает, изменяет и расторгает с указанными руководителями трудовые договоры;

утверждает в установленном порядке ведомственные награды, положения об этих наградах и их описание, а также награждает ими работников Министерства и других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере;

издает приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Министерства приказы ненормативного характера.

Финансирование расходов на содержание Минобрнауки России осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

Министерство образования и науки Российской Федерации является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время правовую основу деятельности Минобрнауки России составляют многочисленные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты. В первую очередь необходимо отметить Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 337. Кроме того, особого внимания заслуживают федеральные законы, регламентирующие различные аспекты деятельности Минобрнауки России. В числе таких законов следует

отметить Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹, Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»², Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»³ и ряд других.

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент) является федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для ЭВМ, баз данных, топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, а также функции по контролю в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета.

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам находится в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации.

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Роспатент возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра образования и науки Российской Федерации.

В настоящее время Роспатент действует на основании Положения о Федеральной службе по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, утвержденного Постановлением Правительства

¹ Российская газета. — 1996. — № 164.

² Там же. — № 167.

³ Там же. — 2008. — № 94.

РФ от 16 июня 2004 г. № 299¹. Кроме того, наиболее важные аспекты деятельности Роспатента нашли правовую регламентацию в части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященной правовому регулированию интеллектуальной собственности.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки находится в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В частности, Рособрнадзор осуществляет контроль и надзор:

за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования образовательными учреждениями высшего профессионального образования, образовательными учреждениями дополнительного профессионального образования и научными организациями, реализующими образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, в отношении которых установлены федеральные государственные требования, образовательными учреждениями, реализующими военные профессиональные образовательные программы, федеральными государственными образовательными учреждениями среднего профессионального образования, реализующими образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сфере обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, расположенными за пределами территории

¹ Российская газета. — 2004. — № 132.

Российской Федерации российскими образовательными учреждениями и филиалами российских образовательных учреждений, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования;

за деятельностью советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, ученых (научно-технических) советов высших учебных заведений, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования и научных организаций по вопросам присвоения ученых званий;

за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области образования с правом проведения проверок соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также образовательных учреждений, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, о привлечении к установленной законодательством Российской Федерации ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области образования, а также должностных лиц образовательных учреждений, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, об отстранении от должности указанных должностных лиц.

Также Рособрандзор осуществляет лицензирование, в том числе контроль за соблюдением условий, предусмотренных лицензией на право ведения образовательной деятельности, и государственную аккредитацию образовательных учреждений высшего профессионального образования по всем реализуемым ими образовательным программам, научных организаций и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительные профессиональные образовательные программы, в отношении которых установлены федеральные государственные требования.

В числе многочисленных контрольных полномочий Рособрандзора также выделяется полномочие по контролю за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан.

Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра образования и науки Российской Федерации.

В настоящее время Росособнадзор действует на основании Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300¹.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты, в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды России организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из меж-

¹ Российская газета. — 2004. — № 132.

дународных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства.

Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства по недропользованию.

Минприроды России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минприроды России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время правовую основу деятельности Минприроды России образуют Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404), а также ряд иных подзаконных нормативных правовых актов. Кроме того, наиболее важные аспекты деятельности Минприроды нашли своего отражение в большой группе федеральных законов, в числе которых можно выделить, в частности, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Росгидромет обеспечивает в установленной сфере деятельности выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации, в том числе по Конвенции Всемирной метеорологической организации, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанному в г. Мадриде 4 октября 1991 г.

Росгидромет находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Росгидромет осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росгидромет возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

В настоящее время Росгидромет действует на основании Положения о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372¹. Законодательную основу деятельности Росгидромета составляет Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»².

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды.

Росприроднадзор находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Росприроднадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органа-

¹ Российская газета. — 2004. — № 160.

² Там же. — 1998. — № 143.

ми исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росприроднадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

В настоящее время Росприроднадзор действует на основании Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400¹.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в том числе в пределах своей компетенции в области обращения с отходами, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Ростехнадзор осуществляет в части, касающейся функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, полномочия органов, которые в международных договорах Российской Федера-

¹ Российская газета. — 2004. — № 170.

ции выступают в качестве органов, осуществляющих необходимые меры, направленные на выполнение вытекающих из этих договоров обязательств Российской Федерации.

Ростехнадзор находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Ростехнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

В настоящее время Ростехнадзор действует на основании Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401¹. Законодательную основу деятельности Ростехнадзора составляет множество специальных федеральных законов, в числе которых необходимо особо отметить такие, как Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»², а также Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»³.

Следует отметить, что в процессе подготовки данного издания произошли изменения в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указом Президента РФ от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»⁴ в целях повышения эффективности государственного управления в сфере экологического, технологического и атомного надзора было установлено, что руководство деятельностью Ростехнадзора осуществляет Правительство РФ.

¹ Российская газета. — 2004. — № 170.

² Там же. — 1997. — № 145.

³ Там же. — № 144.

⁴ СЗ РФ. — 2010. — № 27. — Ст. 3445.

Что существенно повысило статус данного органа. Кроме того, названным Указом на Ростехнадзор были возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора. Вместе с тем Федеральной службе по надзору в сфере природопользования были переданы функции Ростехнадзора в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы. — (Прим. авт.).

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

Федеральное агентство водных ресурсов находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы (в том числе бассейновые) и через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство водных ресурсов возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

В настоящее время Федеральное агентство водных ресурсов действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282¹. Законодательную основу деятельности рассматриваемого федерального агентства составляет группа федеральных законов, в числе которых особое место занимает Водный кодекс Российской Федерации.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

¹ Российская газета. — 2004. — № 130.

функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Федеральное агентство по недропользованию находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по недропользованию возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

В настоящее время Федеральное агентство по недропользованию действует на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293¹. Законодательную основу деятельности рассматриваемого федерального агентства образуют Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», а также ряд иных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, народных художественных промыслов;

функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлур-

¹ Российская газета. — 2004. — № 131.

гической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов;

функции по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации;

функции федерального органа по техническому регулированию.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации является уполномоченным (национальным) органом Российской Федерации по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении.

Минпромторг России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного Министерству Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

Минпромторг России осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минпромторг России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время Минпромторг России действует на основании Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»¹.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений.

Ростехрегулирование находится в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Ростехрегулирование осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Ростехрегулирование осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1) в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

2) осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям,

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 24. — Ст. 2868.

федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;

3) выполняет функции компетентного административного органа Российской Федерации в соответствии с Соглашением о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и/или использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний, заключенным в г. Женеве 20 марта 1958 г.;

4) организует:

экспертизу и подготовку заключений по проектам федеральных целевых программ, а также межотраслевых и межгосударственных научно-технических и инновационных программ;

экспертизу проектов национальных стандартов;

ведение Федерального информационного фонда по обеспечению единства измерений и предоставление содержащихся в нем сведений;

проведение в установленном порядке поверки средств измерений в Российской Федерации;

сбор и обработку информации о случаях причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов, а также информирование приобретателей, изготовителей и продавцов по вопросам соблюдения требований технических регламентов;

обязательную метрологическую экспертизу содержащихся в проектах нормативных правовых актов Российской Федерации требований к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений;

5) осуществляет:

опубликование в установленном порядке уведомлений о разработке и завершении публичного обсуждения проектов технических регламентов, проекта федерального закона о техническом регламенте, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении, а также заключений экспертных комиссий по техническому регулированию на проекты технических регламентов;

опубликование уведомлений о разработке, завершении публичного обсуждения и утверждении национального стандарта, перечня национальных стандартов, которые могут на добровольной основе применяться для соблюдения требований технических регламентов, официальное опубликование национальных стандартов и

общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации и их распространение;

руководство деятельностью Государственной службы времени, частоты и определения параметров вращения Земли, Государственной службы стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов, Государственной службы стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов;

создание технических комитетов по стандартизации и координацию их деятельности;

принятие программы разработки национальных стандартов;

утверждение национальных стандартов;

учет национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечение их доступности заинтересованным лицам;

регистрацию утвержденных сводов правил;

введение в действие общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации;

проведение в установленном порядке работ по аккредитации в установленной сфере деятельности;

организационно-методическое руководство работами по созданию федеральной системы каталогизации для федеральных государственных нужд;

функции национального органа по стандартизации в порядке, определяемом федеральным органом по техническому регулированию;

определение общих метрологических требований к средствам, методам и результатам измерений;

отнесение в установленном порядке технического устройства к средствам измерений и установление интервалов между поверками средств измерений;

проведение конкурса на соискание премий Правительства Российской Федерации в области качества и других конкурсов в области качества;

распоряжение в установленном порядке от имени Российской Федерации правами на объекты интеллектуальной собственности и другие результаты научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, созданные за счет средств федерального бюджета по заказу Агентства;

межрегиональную и межотраслевую координацию деятельности в области обеспечения единства измерений, координацию проведения работ по аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия, и координацию деятельности по развитию системы кодирования технико-экономической и социальной информации;

Ростехрегулирование также осуществляет ведение:

1) федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов;

2) единой информационной системы по техническому регулированию;

3) перечня продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия;

4) реестра зарегистрированных деклараций о соответствии;

5) единого реестра выданных сертификатов;

6) государственного реестра аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности, а также деятельность по обеспечению единства измерений;

7) единого перечня измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений;

8) единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации;

9) федерального каталога продукции для государственных нужд;

10) государственного кадастра гражданского и военного оружия и патронов к нему;

11) общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации.

На Ростехрегулирование возложено также утверждение государственных первичных эталонов единиц величин.

Ростехрегулирование с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

1) давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам сферы деятельности Агентства;

2) привлекать для проработки вопросов сферы деятельности Агентства научные и иные организации, ученых и специалистов;

3) создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;

4) осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Агентства и подведомственных организаций.

Ростехрегулирование не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Данные ограничения полномочий Агентства не распространяются на полномочия руководителя Агентства по решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Агентства, контролю деятельности в возглавляемом им Агентстве (его структурных подразделениях).

Ростехрегулирование возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра промышленности и торговли Российской Федерации.

В настоящее время Ростехрегулирование осуществляет свою деятельность на основании Положения о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утвержденного постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294¹. Говоря о законодательной основе деятельности Ростехрегулирования, следует особо выделить такие законодательные акты, как Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»², Федеральный закон от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»³, а также многочисленные международные договоры Российской Федерации в области метрологии и стандартов.

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа

¹ Российская газета. — 2004. — № 130.

² Там же. — 2002. — № 245.

³ Там же. — 2008. — № 140.

к ним), электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных.

Минкомсвязь России выступает в качестве почтовой администрации Российской Федерации и выполняет функции администрации связи Российской Федерации при осуществлении международной деятельности в области связи.

Минкомсвязь России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федерального агентства по информационным технологиям, Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, а также подведомственных Министерству организаций.

Минкомсвязь России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минкомсвязь России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время Минкомсвязь России действует на основании Положения о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»¹. Кроме того, законодательную основу деятельности Минкомсвязи России, а также подведомственных ему федеральных органов, о которых будет сказано ниже, образует значительное количество специальных законов, регламентирующих разнообразные аспекты отношений в сфере связи и массовых комму-

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 23. — Ст. 2708.

никаций. Примерами таких законов могут служить Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»¹, Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»², Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»³, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»⁴, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»⁵, а также многочисленные международные договоры Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы.

Роскомнадзор является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных.

Роскомнадзор находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Роскомнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Роскомнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

¹ Российская газета. — 2003. — № 135.

² Там же. — 1999. — № 140—141.

³ Там же. — 1992. — № 32.

⁴ Там же. — 2002. — № 6.

⁵ Там же. — 2006. — № 165.

В настоящее время Роскомнадзор действует на основании Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228¹.

Федеральное агентство по информационным технологиям (Росинформтехнологии) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним.

Федеральное агентство по информационным технологиям является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области использования электронной цифровой подписи.

Федеральное агентство по информационным технологиям находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Федеральное агентство по информационным технологиям осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по информационным технологиям возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В настоящее время Федеральное агентство по информационным технологиям действует на основании соответствующего Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 319².

Следует отметить, что в процессе подготовки данного издания произошли изменения в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указом Президента РФ от 25 августа 2010 г. № 1060 «О совершенствовании государственного управле-

¹ Российская газета. — 2009. — № 49.

² Российская газета. — 2004. — № 142.

ния в сфере информационных технологий»¹ Федеральное агентство по информационным технологиям было упразднено, а функции данного Агентства были переданы Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. — (Прим. авт.).

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере печати, средств массовой информации и массовых коммуникаций, в том числе компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, издательской и полиграфической деятельности.

Роспечать находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Роспечать осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Роспечать возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В настоящее время Роспечать действует на основании Положения о Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям, утвержденного постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292².

Федеральное агентство связи (Россвязь) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания.

Россвязь находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

¹ СЗ РФ. — 2010. — № 35. — Ст. 4528.

² Российская газета. — 2004. — № 130.

Россвязь осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Россвязь возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В настоящее время Россвязь действует на основании Положения о Федеральном агентстве связи, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320¹.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры), а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;

по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям.

¹ Там же. — 2004. — № 143.

Минсельхоз России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства лесного хозяйства.

Минсельхоз России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минсельхоз России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время Минсельхоз России действует на основании Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450¹. Кроме того, в своей деятельности Минсельхоз России опирается на обширную базу из федеральных законов и подзаконных актов, призванных оказать правовую поддержку развитию отечественного сельского хозяйства. В числе таких актов в первую очередь необходимо выделить Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»².

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 25. — Ст. 2983.

² Российская газета. — 2007. — № 2.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра сельского хозяйства Российской Федерации.

В настоящее время Россельхознадзор действует на основании Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327¹. Кроме того, наиболее важные аспекты деятельности Россельхознадзора находят свою правовую регламентацию в нормах специальных федеральных законов, в числе которых можно отметить Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»², Федеральный закон от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений»³, Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»⁴.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Федеральное агентство лесного хозяйства находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с други-

¹ Там же. — 2004. — № 150.

² Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 24. — Ст. 857.

³ Российская газета. — 2000. — № 137.

⁴ СЗ РФ. — 1998. — № 29. — Ст. 3399.

ми федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство лесного хозяйства возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра сельского хозяйства Российской Федерации.

В настоящее время Рослесхоз действует на основании Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 283¹. Законодательной основой деятельности Рослесхоза образуют Лесной кодекс Российской Федерации, а также целый ряд иных федеральных законов в сфере природопользования.

Одним из итогов масштабных лесных пожаров, охвативших российские регионы летом 2010 г., и, как следствие, необходимости совершенствования государственной системы лесной охраны, стало повышение статуса Рослесхоза. Указом Президента РФ от 27 августа 2010 г. № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»² в целях повышения эффективности государственного управления в области лесных отношений было установлено, что руководство деятельностью Рослесхоза осуществляет Правительство РФ. Кроме того, Рослесхозу были переданы следующие функции:

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях).

Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (Минспорттуризм России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики, а также по оказанию государственных услуг

¹ Российская газета. — 2004. — № 130.

² СЗ РФ. — 2010. — № 35. — Ст. 4533.

(включая противодействие применению допинга) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта.

Минспорттуризм России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федерального агентства по делам молодежи и Федерального агентства по туризму.

Минспорттуризм России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минспорттуризм России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время Минспорттуризм России действует на основании Положения о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 408 «О Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации»¹. Кроме того, законодательную основу деятельности данного Министерства образуют многочисленные федеральные законы, в числе которых можно отметить такие, как Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»², Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»³.

Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей.

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 22. — Ст. 2585.

² Российская газета. — 1996. — № 231.

³ Там же. — 2007. — № 276.

Росмолодежь находится в ведении Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

Росмолодежь осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Говоря о полномочиях Федерального агентства по делам молодежи, следует, в частности, отметить, что Росмолодежь осуществляет следующие полномочия:

- организует реализацию мер государственной молодежной политики;

- по запросам молодежных и детских объединений организует подготовку и переподготовку кадров для этих объединений;

- осуществляет меры государственной поддержки молодежных и детских объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений;

- формирует Федеральный реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой;

- организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере деятельности;

- реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности;

- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Федеральное агентство по делам молодежи в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности Агентства;

- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности Агентства;

привлекать для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности Агентства, научные и иные организации, а также ученых и специалистов;

создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные;

вносить в Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации предложения об учреждении знаков отличия в установленной сфере деятельности;

учреждать в установленном порядке печатные средства массовой информации для публикации официальных объявлений и размещения других материалов по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности Агентства.

Федеральное агентство по делам молодежи не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Указанные ограничения полномочий не распространяются на полномочия руководителя Агентства по управлению имуществом Агентства, закрепленным за ним на праве оперативного управления, по решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Агентства, контролю деятельности в возглавляемом им Агентстве (его структурных подразделениях).

Федеральное агентство по делам молодежи возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

В настоящее время Росмолодежь действует на основании Положения о Федеральном агентстве по делам молодежи, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409¹.

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма.

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 22. — Ст. 2586.

Руководство деятельностью Федерального агентства по туризму осуществляет Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

Ростуризм осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В числе полномочий Федерального агентства по туризму можно, в частности, отметить следующие полномочия:

реализация приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, осуществление формирования и ведения единого федерального реестра туроператоров;

информирование в установленном порядке туроператоров, тур-агентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания;

осуществление продвижения туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках;

взаимодействие в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление по поручению Правительства Российской Федерации, Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации интересов Российской Федерации в международных организациях в установленной сфере деятельности;

создание представительств за пределами Российской Федерации в сфере туризма. Порядок их создания, деятельности и ликвидации определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

Федеральное агентство по туризму возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

В настоящее время Ростуризм действует на основании Положения о Федеральном агентстве по туризму, утвержденного по-

становлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 901¹.

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними и организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах.

Минтранс России в установленном порядке организует проведение переговоров и заключение международных договоров в установленной сфере деятельности.

Минтранс России в установленном порядке осуществляет руководство и организацию деятельности Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации и Представительства Российской Федерации при Международной морской организации.

Минтранс России при реализации обязательств в установленной сфере деятельности, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как компетентный орган в области гражданской авиации, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе как «авиационные власти», «железнодорожная администрация», «администрация» и «назначенный орган», а также Уполномоченный Российской Федерации по осуществлению условий Договора между Союзом Совет-

¹ Российская газета. — 2005. — № 10.

ских Социалистических Республик и Финляндской Республикой о передаче в аренду Финляндской Республике советской части Сайменского канала и острова Малый Высоцкий от 27 сентября 1962 г.

Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта и Федерального агентства морского и речного транспорта.

Минтранс России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минтранс России Российской Федерации возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время Минтранс России действует на основании Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395¹.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.

¹ Российская газета. — 2004. — № 169.

Ространснадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральную службу по надзору в сфере транспорта возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра транспорта Российской Федерации.

В настоящее время Ространснадзор действует на основании Положения о Федеральном агентстве по надзору в сфере транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г № 398¹.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Федеральное агентство воздушного транспорта находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.

Федеральное агентство воздушного транспорта осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство воздушного транспорта возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от долж-

¹ Российская газета. — 2004. — № 169.

ности Правительством Российской Федерации по представлению Министра транспорта Российской Федерации.

В настоящее время Росавиация действует на основании Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 396¹. Законодательную основу деятельности Росавиации образуют Воздушный кодекс Российской Федерации, иные федеральные законы, а также многочисленные международные договоры Российской Федерации в сфере гражданской авиации.

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере.

Федеральное дорожное агентство осуществляет полномочия компетентного органа в области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства по реализации обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Федеральное дорожное агентство находится в ведении Министрства транспорта Российской Федерации.

Федеральное дорожное агентство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное дорожное агентство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра транспорта Российской Федерации.

В настоящее время Росавтодор действует на основании Положения о Федеральном дорожном агентстве, утвержденного постанов-

¹ Российская газета. — 2004. — № 170.

лением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 374¹. Законодательную основу деятельности Росавтодора составляет Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»².

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта осуществляет полномочия железнодорожной администрации Российской Федерации по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра транспорта Российской Федерации.

В настоящее время Росжелдор действует на основании Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г.

¹ Российская газета. — 2004. — № 160.

² Там же. — 2007. — № 254.

№ 397¹. Законодательная основа деятельности Росжелдора представлена Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»².

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере.

Федеральное агентство морского и речного транспорта осуществляет полномочия компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Федеральное агентство морского и речного транспорта находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.

Федеральное агентство морского и речного транспорта осуществляет свою деятельность непосредственно или через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство морского и речного транспорта возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра транспорта Российской Федерации.

В настоящее время Росморречфлот действует на основании Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта, утвержденного постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371³.

¹ Российская газета. — 2004. — № 170.

² Там же. — 2003. — № 8.

³ Там же. — 2004. — № 160.

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы.

Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении **Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства.**

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минфин России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время Минфин России действует на основании Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»¹. Кроме того, правовую основу деятельности Минфина России образуют многочисленные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, в числе которых особое место занимает Бюджетный кодекс Российской Федерации. Кроме того, различные аспекты деятельности Минфина России находят свою правовую регламентацию в нормах многочисленных федеральных законов, в числе которых можно

¹ Российская газета. — 2004. — № 162.

отметить, в частности, Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»¹, Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях».²

Федеральная налоговая служба (ФНС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

ФНС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

ФНС России находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

ФНС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями.

ФНС России и ее территориальные органы управления Службы по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции Службы, инспекции Службы по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции Службы межрайонного уровня (налоговые органы) составляют единую централизованную систему налоговых органов.

¹ Российская газета. — 1998. — № 67.

² Там же. — 2003. — № 234.

ФНС России возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра финансов Российской Федерации.

В настоящее время ФНС России действует на основании Положения о Федеральной налоговой службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506¹. Законодательную основу деятельности ФНС России, помимо базовых, фундаментальных законов, а именно Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации, составляют многочисленные федеральные законы, в числе которых следует особо отметить Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).

Росстрахнадзор находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Росстрахнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росстрахнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра финансов Российской Федерации.

Правовую основу деятельности Росстрахнадзора составляют Положение о федеральной службе страхового надзора (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 330²), иные подзаконные акты. Кроме того, говоря о законодательной основе деятельности Росстрахнадзора, необходимо в первую очередь отметить Закон

¹ Российская газета. — 2004. — № 219.

² Там же. — 2004. — № 148.

РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»¹.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

Росфиннадзор находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Росфиннадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росфиннадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра финансов Российской Федерации.

Основы правового статуса Росфиннадзора в настоящее время определены Положением о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утв. постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278)². В числе полномочий данной службы, определенных названным Положением, особое место занимает осуществление в рамках компетенции Росфиннадзора производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации. Обратим внимание, что в настоящее время приказом Росфиннадзора от 17 ноября 2004 г. № 102³ определен перечень должностных лиц Росфиннадзора, уполномоченных составлять протоколы в соответствии с КоАП РФ. Законодательную основу деятельности Росфиннадзора, как и других органов, находящихся в ведении Минфина России, образует Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской

¹ Российская газета. — 1993. — № 6.

² Там же. — 2004. — № 126.

³ Там же. — № 275.

Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Казначейство России находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Казначейство России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Казначейство России возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра финансов Российской Федерации.

В настоящее время Казначейство России действует на основании Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703¹. Законодательную основу деятельности Казначейства России составляет в первую очередь Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки зе-

¹ Российская газета. — 2004. — № 272.

мель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, государственной статистической деятельности, инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации, создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации, управления государственным материальным резервом, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование оценочной деятельности.

Минэкономразвития России является регулирующим органом в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения энергетической эффективности при размещении заказов для государственных или муниципальных нужд, обеспечения энергосбережения и повышения энергетической эффективности бюджетными учреждениями, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, повышения энергетической эффективности экономики Российской Федерации.

Минэкономразвития России является уполномоченным органом государственной власти, осуществляющим взаимодействие с Комитетом по вопросам регулирования внешней торговли, образованным в соответствии с Правилами процедуры Комиссии таможенного союза, утвержденными Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 15.

Минэкономразвития России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы го-

сударственной статистики, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федерального агентства по государственному резервам, Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Минэкономразвития России осуществляет свою деятельность непосредственно и во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минэкономразвития России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время Минэкономразвития России действует на основании Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». Помимо данного акта, законодательную основу деятельности Минэкономразвития России составляют многочисленные федеральные законы, в числе которых можно отметить такие, как Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹, Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»², Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»³ и многие другие.

Федеральная служба государственной статистики (Росстат) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, а также в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности.

¹ Российская газета. — 1998. — № 148-149.

² Там же. — 2007. — № 164.

³ Там же. — № 165.

Федеральная служба государственной статистики находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Федеральная служба государственной статистики осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральную службу государственной статистики возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра экономического развития Российской Федерации.

В настоящее время Росстат действует на основании Положения о Федеральной службе государственной статистики, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420¹. Кроме того, законодательную основу деятельности Росстата составляет Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»².

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитраж-

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 23. — Ст. 2710.

² Российская газета. — 2007. — № 273.

ных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности.

Росреестр осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области наименований географических объектов.

Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ведение государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

Росреестр находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Росреестр осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, а также подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росреестр возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра экономического развития Российской Федерации.

В настоящее время Росреестр действует на основании Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457. Данным Положением, в частности, установлено, что Росреестр составляет в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, протоколы об административных правонарушениях, рассматривает в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагает административные штрафы.

Законодательную основу деятельности Росреестра составляет большая группа федеральных законов, в числе которых возможно выделить такие, как Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹, Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»², Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»³, Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁴.

Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере управления государственным материальным резервом. От себя добавим, что, по сути, Росрезерв является теми самыми легендарными «закромами Родины», в которых накапливаются разнообразнейшие ресурсы, предназначенные для решения различных государственных задач, в том числе и в экстраординарных ситуациях.

Федеральное агентство по государственным резервам находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Федеральное агентство по государственным резервам осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по государственным резервам возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра экономического развития Российской Федерации.

¹ Российская газета. — 1997. — № 145.

² Там же. — № 246.

³ Там же. — 1998. — № 137.

⁴ Там же. — 2007. — № 273.

Законодательную основу деятельности Росрезерва образует Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»¹. В настоящее время Росрезерв, как федеральный орган исполнительной власти, действует на основании Положения о Федеральном агентстве по государственному резервам, утвержденного постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 373².

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

Росимущество является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области приватизации и полномочия собственника, в том числе права акционера, в сфере управления имуществом Российской Федерации (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случаях, предусмотренных п. 3 ст. 77 Федерального закона «Об акционерных обществах».

Росимущество является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на подготовку заключений по отчетам оценщиков в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», а также осуществляет полномочия собственника имущества должника федерального го-

¹ СЗ РФ. — 1995. — № 1. — Ст. 3.

² Российская газета. — 2004. — № 160.

сударственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства.

Росимущество находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Росимущество осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росимущество возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра экономического развития Российской Федерации.

В настоящее время Росимущество действует на основании Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432¹. Законодательную основу деятельности Росимущества составляет большая группа федеральных законов, регламентирующих статус различных видов государственного имущества.

Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

Минэнерго России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 23. — Ст. 2721.

политики и нормативно-правовому регулированию в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности по вопросам проведения энергетических обследований, информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, учета используемых энергетических ресурсов.

Минэнерго России в пределах своей компетенции осуществляет функции по формированию, использованию и распоряжению государственными информационными ресурсами топливно-энергетического комплекса Российской Федерации, а также по созданию государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для ее функционирования.

Минэнерго России осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минэнерго России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время Минэнерго России действует на основании Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации»¹. Законодательную основу деятельности Минэнерго России образует целая группа федеральных законов, в числе которых можно особо выделить Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»², Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа»³, Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴.

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 22. — Ст. 2577.

² Российская газета. — 2003. — № 60.

³ Там же. — 2006. — № 156.

⁴ Там же. — 2009. — № 226.

Теперь обратимся к третьей группе федеральных органов исполнительной власти, а именно к федеральным службам и федеральным агентствам, руководству деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

Руководство деятельностью Федеральной антимонопольной службы осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральную антимонопольную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

В настоящее время ФАС России действует на основании Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331¹. Законо-

¹ Российская газета. — 2004. — № 162.

дательную основу деятельности ФАС России образует группа федеральных законов, направленных на предотвращение монополизации экономики и призванных стимулировать добросовестную конкуренцию. В числе таких законов следует особо выделить Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»¹, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»², Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»³, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁴.

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России). Правовой статус данного органа исполнительной власти определяется в первую очередь Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (Закон о РЦБ). Отдельные, дополнительные нормы, затрагивающие положение и компетенцию упомянутой федеральной службы, содержатся в иных федеральных законах, в частности, в Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», Федеральном законе от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», Федеральном законе от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах». Основным подзаконным актом, определяющим правовой статус ФСФР России, в данном случае является Положение о Федеральной службе по финансовым рынкам, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 317. Организационная структура ФСФР России утверждается Правительством РФ и включает в себя, помимо непосредственно ФСФР России, также региональные отделения данной федеральной службы в количестве тринадцати, расположенные на территории различных федеральных округов и регионов. Компетенция региональных отделений ФСФР России охватывает территорию нескольких субъектов РФ, в частности, РО ФСФР в Восточно-Сибирском регионе осуществляет деятельность на территории Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края.

¹ Российская газета. — 1995. — № 164.

² Там же. — 2006. — № 162.

³ Там же. — 2006. — № 51.

⁴ Там же. — 2005. — № 163.

Как следует из текста упомянутого постановления Правительства РФ и ст. 32 Закона о РЦБ ФСФР России осуществляет регулятивную, регистрирующую, лицензирующую и контролирующую функции. Ниже будет подробно рассмотрена каждая из этих функций.

Регулирующая функция, в рамках которой ФСФР осуществляются: координация деятельности органов исполнительной власти РФ по регулированию рынка ценных бумаг (данное положение касается, прежде всего, вопросов законотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти);

утверждение в форме соответствующих ведомственных нормативных актов (Приказов ФСФР России) стандартов эмиссии ценных бумаг и порядка регистрации эмиссионных документов (решений о выпуске и отчетов об итогах выпуска ценных бумаг) ценных бумаг;

утверждение в форме соответствующих ведомственных нормативных актов (Приказов ФСФР России) требований к профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и профессиональным участникам рынка ценных бумаг;

утверждение в форме ведомственных нормативных актов (Приказов ФСФР России) требований к ведению реестра владельцев именных ценных бумаг (акций и облигаций);

утверждение норм листинга (допуску к торгам на фондовых биржах), котирования на фондовых биржах и публичного размещения ценных бумаг;

определение порядка допуска ценных бумаг к размещению за пределами РФ;

определение порядка допуска ценных бумаг иностранных эмитентов к размещению и обращению на территории РФ;

определение порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг;

определение условий деятельности различных форм коллективных инвестиций (в том числе негосударственных пенсионных фондов, инвестиционных фондов).

Регистрационная функция ФСФР России включает:

государственную регистрацию выпусков эмиссионных ценных бумаг (акций и облигаций) российских эмитентов, проспектов ценных бумаг и отчетов об итогах выпуска ценных бумаг, за исключением ценных бумаг, размещаемых кредитными организациями (не-

обходимо помнить, что государственную регистрацию эмиссионных документов кредитных организаций осуществляет Банк России согласно Федеральному закону «О центральном банке Российской Федерации», а государственных ценных бумаг — Минфин РФ);

государственную регистрацию документов, регламентирующих процедуру управления различными формами коллективных инвестиций — правила доверительного управления паевыми инвестиционными фондами, правила доверительного управления негосударственными пенсионными фондами;

государственную регистрацию негосударственных пенсионных фондов;

государственную регистрацию правил включения/исключения ценных бумаг из котировальных систем (так называемый листинг/делистинг), правила допуска ценных бумаг к торгам без прохождения процедур листинга, спецификации сделок, обусловленных изменениями фондовых индексов.

Лицензирующая функция ФСФР России включает:

лицензирование профессиональных участников ценных бумаг (брокеров, дилеров, организаторов торговли, регистраторов, клиринговых организаций и доверительных управляющих ценными бумагами, депозитариев);

лицензирование юридических лиц, осуществляющих управление коллективными инвестициями: управляющих компаний паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами, а также деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;

осуществление лицензирования саморегулируемых организаций профессиональных участников ценных бумаг.

Контрольная функция ФСФР России включает в себя:

проведение проверок деятельности профессиональных участников, субъектов отношений по формированию и управлению коллективных инвестиций (паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов), а также акционерных обществ, самостоятельно осуществляющих ведение реестра собственных акционеров (в части ведения реестра) с возможностью выдачи по итогам проверки обязательных к исполнению предписаний, а

также приостановления той или иной деятельности проверяемым субъектом;

осуществление контроля за приобретениями акций открытых акционерных обществ и соблюдением законодательства РФ при так называемом вытеснении миноритарных акционеров (контроль осуществляется посредством рассмотрения текстов обязательных предложений о приобретении акций и уведомлений о принудительном выкупе ценных бумаг);

контроль за размещением эмиссионных ценных бумаг российских эмитентов за пределами РФ и контроль за размещением ценных бумаг иностранных эмитентов на территории РФ;

осуществление квалификации финансовых инструментов иностранных эмитентов, допускаемых к обращению на территории РФ;

аккредитация специализированных организаций, уполномоченных на прием квалифицированных экзаменов у специалистов по отдельным видам деятельности на рынке ценных бумаг;

аннулирование квалификационных аттестатов специалистов по отдельным видам деятельности на рынке ценных бумаг в случае нарушения законодательства профессиональными участниками рынка ценных бумаг — работодателями аттестованных лиц.

Территориальные подразделения ФСФР России. Согласно ст. 44 Закона о РЦБ к компетенции ФСФР России относятся вопросы создания и ликвидации региональных отделений на территории субъектов РФ. Вопросы компетенции каждого регионального отделения определены соответствующим приказом ФСФР России об утверждении положения в отношении каждого конкретного регионального отделения. Руководители региональных отделений назначаются по согласованию с руководителем субъекта РФ по месту нахождения регионального отделения.

К исключительной компетенции центрального аппарата ФСФР России относятся вопросы контроля коллективных инвестиций, лицензирования профессиональных участников рынка ценных бумаг, выдачу разрешений на размещение ценных бумаг российских эмитентов за пределами РФ и квалификация ценных бумаг иностранных эмитентов (отметим, что под квалификацией понимается определение вида ценных бумаг иностранного эмитента — облигаций, акций). Кроме того, ФСФР России осуществляется регистра-

ция выпусков и отчетов об итогах выпуска ценных бумаг эмитентов, перечень которых специально определен ФСФР России (так называемый федеральный список) — на практике данные эмитенты являются наиболее значительными для экономики РФ и ее субъектов коммерческими организациями со сложной структурой финансирования и собственников.

Региональные отделения ФСФР России осуществляют регистрацию выпусков ценных бумаг эмитентов, зарегистрированных на подведомственной территории и не включенных в федеральный список, а также контроль за соблюдением эмитентами и профессиональными участниками требований законодательства о рынке ценных бумаг в форме проверок, при этом надо учитывать, что контрольные функции также осуществляются и центральным аппаратом ФСФР.

Целый ряд новых полномочий возложен на ФСФР новым Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон об инсайте). Под инсайдерской информацией понимается точная и конкретная информация, которая не была распространена или предоставлена (в том числе сведения, составляющие коммерческую, служебную, банковскую тайну, тайну связи (в части информации о почтовых переводах денежных средств) и иную охраняемую законом тайну), распространение или предоставление которой может оказать существенное влияние на цены финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров. Вместе с тем к инсайдерской информации не относятся сведения, ставшие доступными неограниченному кругу лиц, в том числе в результате их распространения, а также осуществленные на основе общедоступной информации исследования, прогнозы и оценки в отношении финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров, а также рекомендации и (или) предложения об осуществлении операций с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами.

Данные новые полномочия ФСФР можно классифицировать следующим образом:

¹ Российская газета. — 2010. — № 168.

1) *Полномочие по нормативно-правовому регулированию.* Закон об инсайте предусматривает целый ряд положений, которые должны быть конкретизированы в рамках нормативных правовых актов, подлежащих принятию ФСФР.

2) *Полномочие по проведению проверок.* Закон об инсайте наделяет ФСФР правом проведения проверок соблюдения как самого Закона об инсайте, так и положений принятых на его основе нормативных правовых актов. Основаниями для таких проверок могут быть жалобы заинтересованных лиц, поступающие в ФСФР, сообщения в средствах массовой информации, сведения, предоставленные в ФСФР в соответствии с требованиями Закона об инсайте, а также информация, выявленная непосредственно ФСФР.

3) *Право требования предоставления информации.* Закон об инсайте предоставляет ФСФР право требовать при проведении проверок представления необходимой информации от любого лица, которое может располагать данной информацией. Кроме того, такое лицо может быть вызвано для представления информации и объяснений (как в письменной, так и в устной форме).

4) *Право требования при осуществлении проверки представления юридическими и физическими лицами осуществляемых в соответствии с внутренними документами соответствующей организации записей обмена данными, необходимыми для предотвращения, выявления и пресечения нарушений требований Закона об инсайте, а также принятых в соответствии с данным Законом нормативных правовых актов.*

5) *Право выдачи юридическим и физическим лицам обязательных для исполнения предписаний об устранении допущенных данными лицами нарушений Закона об инсайте, а также принятых в соответствии с указанным Законом нормативных правовых актов.* Кроме того, ФСФР вправе выдавать предписания об устранении последствий таких нарушений и (или) о недопущении аналогичных нарушений в дальнейшем, а также о приостановлении торговли финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами.

6) *Право принятия решения о приостановлении действия или аннулирования лицензий.* ФСФР наделяется правом принятия решения о приостановлении действия или аннулировании лицензий на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг или лицензий на осуществление иного лицензируемого ФСФР вида

деятельности в случае нарушения Закона об инсайте, а также принятых в соответствии с данным Законом нормативных правовых актов.

7) *Право участия в рассмотрении арбитражными судами дел, связанных с применением норм и (или) нарушением требований Закона об инсайте, а также принятых в соответствии с данным Законом нормативных правовых актов.*

8) *Право давать разъяснения по вопросам практики применения законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.* Кроме того, ФСФР наделена правом обобщать и анализировать практику применения Закона об инсайте, разрабатывать методические рекомендации по его применению, в том числе по расчету размера дохода или суммы убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком, а также размера возмещения убытков, причиненных в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком.

В заключение отметим, что Законом об инсайте внесены поправки в КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за такие деяния, как неправомерное использование инсайдерской информации, манипулирование рынком, нарушение требований законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком. Отдельные поправки внесены в Уголовный кодекс РФ: установлена уголовная ответственность как за манипулирование рынком, так и за неправомерное использование инсайдерской информации. Разграничение в нормах административного и уголовного права происходит по критерию ущерба: для применения новых составов уголовных преступлений необходимо установить факт причинения крупного ущерба гражданам, юридическим лицам или государству, извлечения виновным лицом излишнего дохода или избежания им убытков в крупном размере. Для целей применения соответствующих норм УК РФ крупным ущербом, а также крупным убытком и доходом, признается сумма, превышающая 2 500 000 рублей. В иных случаях виновные лица привлекаются к административной ответственности, которая, к слову, представляется весьма строгой (особенно в сравнении с ответственностью за иные деяния). В частности, сле-

дует отметить, что КоАП РФ определяет только нижнюю «планку» наказания для юридических лиц — не менее 700 000 рублей. Верхний предел санкции не определен, так как может составлять сумму излишнего дохода или сумму убытков, которых гражданин, должностное лицо или юридическое лицо избежали в результате неправомерного использования инсайдерской информации или манипулирования рынком. Что же касается размера штрафов в отношении граждан, они определены в размере от 3000 до 5000 рублей, а в отношении должностных лиц — от 30 000 до 50 000 рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.

Федеральная таможенная служба (ФТС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Руководство деятельностью Федеральной таможенной службы осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная таможенная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через таможенные органы и представителя ФТС России за рубежом во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральную таможенную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

В настоящее время ФТС России действует на основании Положения о Федеральной таможенной службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459¹. Данным Положением в числе полномочий ФТС России особо оговорено о том, что ФТС России осуществляет производство по делам

¹ Российская газета. — 2006. — № 167.

об административных правонарушениях и рассмотрение таких дел в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях. Кроме того, ФТС России осуществляет дознание и производство неотложных следственных действий в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, а также осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскную деятельность.

Законодательную основу деятельности ФТС России образует Таможенный кодекс Российской Федерации, а также целый ряд иных федеральных законов и международных договоров Российской Федерации.

Федеральная служба по тарифам (ФСТ России) является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроль за их применением, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти, а также федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

Руководство деятельностью Федеральной службы по тарифам осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная служба по тарифам осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральную службу по тарифам возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

В настоящее время ФСТ России действует на основании Положения о Федеральной службе по тарифам, утвержденного Поста-

новлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332¹. Данным Положением особо оговаривается такое полномочие ФСТ России, как применение мер ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о государственном регулировании тарифов, о естественных монополиях и об электроэнергетике, а также осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях в части определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов).

Законодательную основу деятельности ФСТ России образует целый ряд специальных федеральных законов, в числе которых необходимо особо выделить такие, как Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»², Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» и ряд других.

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Руководство деятельностью Федеральной службы по финансовому мониторингу осуществляет Правительство РФ.

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральную службу по финансовому мониторингу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

В настоящее время Росфинмониторинг действует на основании Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу,

¹ Российская газета. — 2004. — № 150.

² Там же. — 1995. — № 164.

утвержденного постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307¹. Законодательную основу деятельности Росфинмониторинга составляют Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», иные федеральные законы, а также международные договоры Российской Федерации в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Федеральное космическое агентство (Роскосмос) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере космической деятельности, международного сотрудничества при реализации совместных проектов и программ в области космической деятельности, проведения организациями ракетно-космической промышленности работ в области ракетно-космической техники военного назначения и боевой ракетной техники стратегического назначения, координации работ в части поддержания, развития и использования глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах гражданских, в том числе коммерческих, потребителей и международного сотрудничества в области спутниковых навигационных систем, а также функции по общей координации работ, проводимых на космодроме Байконур, и руководству этими работами.

Руководство деятельностью Федерального космического агентства осуществляет Правительство РФ.

Федеральное космическое агентство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В настоящее время правовую основу деятельности Роскосмоса образуют Положение о Федеральном космическом агентстве (утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 2004 г. № 314²), а также

¹ Российская газета. — 2004. — № 136.

² СЗ РФ. — 2004. — № 27. — Ст. 2777.

целый ряд законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, включая международные договоры Российской Федерации по различным аспектам сотрудничества в области изучения и освоения космического пространства. Кроме того, большое значение в правовой регламентации деятельности Роскосмоса имеет Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности»¹.

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграница) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации, создания, развития и обеспечения деятельности пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации и мест пересечения государственной границы Российской Федерации, а также функции государственного заказчика в этой сфере.

Руководство деятельностью Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

В настоящее время Росграница действует на основании Положения о Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2007 г. № 734². Кроме того, наиболее важные

¹ Российская газета. — 1993. — № 186.

² СЗ РФ. — 2007. — № 46. — Ст. 5575.

аспекты деятельности Росграницы находят свою правовую регламентацию в нормах Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса;

по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением промышленного рыбоводства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет свои полномочия в установленных законодательством Российской Федерации случаях на территории Российской Федерации, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, на территориях иностранных государств и в открытых районах Мирового океана.

Руководство деятельностью Федерального агентства по рыболовству осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы, представительства и представителей за рубежом и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по рыболовству возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

В настоящее время Росрыболовство действует на основании Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444¹. Кроме того, различные аспекты деятельности данного органа урегулированы многочисленными законодательными и подзаконными нормативными правовыми актами, среди которых особое место занимает Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»².

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере.

Руководство деятельностью Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

¹ СЗ РФ. — 2008. — № 25. — Ст. 2979.

² Российская газета. — 2004. — № 284.

Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

В настоящее время Росалкогольрегулирование действует на основании Положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154¹. Данным Положением, в частности, установлено, что Росалкогольрегулирование осуществляет рассмотрение дел и составление протоколов об административных правонарушениях в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законодательную основу деятельности Росалкогольрегулирования составляет Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»².

Подводя итогу, необходимо отметить следующее:

1) Система федеральных органов исполнительной власти не является постоянной, «застывшей» конструкцией, она периодически подвергается изменениям. Такая подвижность системы имеет свои конституционные основы. В соответствии со ст. 112 Конституции РФ (ч.1) Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после своего назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, корректировка системы обусловлена задачами и потребностями государства, оценкой эффективности работы того или иного органа исполнительной власти. Так, совсем недавно Президентом РФ в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти было принято решение об упразднении Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию с передачей функций упраздняемых агентств Министерству образования и науки Российской Федерации³.

¹ СЗ РФ. — 2009. — № 9. — Ст. 1119.

² Российская газета. — 1995. — № 231.

³ Указ Президента РФ от 4 марта 2010 г. № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации» // Российская газета. — 2010. — № 48.

Поэтому нет гарантии, что к тому моменту, когда данная книга станет доступна читателям, не произойдут изменения в полномочиях перечисленных в ней органов. Кроме того, нельзя исключать создания новых органов или упразднения уже существующих.

2) В практической деятельности для решения вопроса о том, какой орган полномочен рассматривать конкретное административное правонарушение, необходимо обращаться в первую очередь к Положению о данном органе, которое может быть утверждено Президентом РФ или Правительством РФ. При этом нужно оговориться, что в отдельных случаях, полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях могут быть напрямую не прописаны в соответствующих положениях (например, ФАС России, Роспотребнадзор), но напрямую следовать из компетенции данного органа, определенной Положением о нем.

Парламент Российской Федерации — Федеральное Собрание Российской Федерации. Высшую законодательную, или, как иногда называют, представительную власть в России осуществляет Федеральное Собрание Российской Федерации, являющееся постоянно действующим государственным органом.

Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации (верхняя палата) и Государственной Думы (нижняя палата).

Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Их заседания являются открытыми, однако они вправе проводить и закрытые заседания, например, по вопросам развития Вооруженных Сил РФ. Обе палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти соответствующего субъекта РФ. Процедура формирования верхней палаты российского парламента в настоящее время определена Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые избираются на прямых выборах тайным голосованием сроком на пять лет (изначально, до внесения поправок в Конституцию РФ, депутаты

Госдумы избирались на четыре года). Порядок избрания депутатов нижней палаты парламента в настоящее время определен Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Полномочия обеих палат российского парламента определены Конституцией РФ.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют **Счетную палату Российской Федерации**.

Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹ содержит основные задачи Счетной палаты:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

¹ СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 167.

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатов проводимых контрольных мероприятий.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации обладают определенными специфическими правами по сравнению с иными высшими должностными лицами, что и определяет их административную дееспособность. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ четко регламентирует статус депутатов и сенаторов. Например, им установлены определенные гарантии при осуществлении ими деятельности. К социальным гарантиям деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы относятся: ежемесячное денежное вознаграждение и денежные поощрения; ежегодный оплачиваемый отпуск; зачисление времени осуществления полномочий члена (депутата) Совета Федерации, депутата Государственной Думы в стаж государственной гражданской службы (хотя по статусу они ими не являются); медицинское, санаторно-курортное обслуживание члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы и членов их семей; пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы; обязательное государственное страхование члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на случай причинения вреда их здоровью и имуществу; обязательное государственное социальное страхование члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы своих полномочий; жилищно-бытовое обеспечение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, не имеющих жилой площади в городе Москве; а также иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров.

К властным полномочиям федерального депутата и сенатора следует отнести право обратиться в высшие органы исполнительной власти РФ с парламентским или депутатским запросом на кон-

¹ СЗ РФ. — 1994. — № 2. — Ст. 74.

кретные социальные проблемы и тематику (ст. 14, 18 Закона о статусе депутата и сенатора).

Нормотворческая функция Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных субъектов законодательной инициативы. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Любые законопроекты вносятся в Государственную Думу. В то же время, если они предусматривают изменение бюджетно-денежной политики Российской Федерации (законопроекты о вводе или отмене налогов, освобождении от их уплаты либо о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета), такие законопроекты могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Уже принятые Государственной Думой федеральные законы в течение 5 дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

Принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Президент Российской Федерации, в свою очередь, в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение 7 дней и обнародованию.

В то же время необходимо согласиться с мнением ведущих российских ученых-правоведов, в частности с мнением Е.Г. Чуганова, о том, что «в современных условиях программа законотворческой деятельности должна опираться на концепцию правовой реформы в Российской Федерации, дающую концептуальное представление о путях, этапах, средствах формирования правовой системы, соот-

ветствующей коренным изменениям в экономическом и социально-политическом развитии России. Отсутствие такой концепции до настоящего времени крайне болезненно сказывается на реформировании российского законодательства, порождает фрагментарные попытки перестроить правоохранительную систему и не дает желаемых результатов: Положение не исправляют попытки подготовки и реализации частных программ реформирования отдельных правовых институтов, к числу которых следует отнести известную концепцию судебной реформы, одобренную Верховным Советом РСФСР в 1991 г. Отсутствие фундаментальной разработки теории судебной власти, ошибочный прогноз ситуации с преступностью в России, недооценка особенностей переходного периода и характера их влияния на правовую сферу привели к созданию неадекватной реальности практики теоретической модели, реализация которой наряду с очевидными достижениями приводит к ошибочным, непродуманным решениям...»¹.

Третью ветвь власти в современной России осуществляет **судебная власть**. Так, в соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что создание чрезвычайных судов и судов, не указанных в данном законе, не допускается. В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

Конституционный Суд Российской Федерации;

Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные

¹ См. подр.: Чуганов Е.Г. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации в сфере противодействия терроризму: конституционные полномочия и формы взаимодействия. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: ИИПК «ИХ-ТИОС», 2005. — С. 122, 123.

суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации составляют систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ относятся: конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые суды, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ.

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации. Судьи в своей деятельности независимы и подчиняются только вышестоящим судьям и органам судебного сообщества. Они несменяемы. Это означает гарантию государства от вмешательства органов законодательной и исполнительной власти в вопросы, относящиеся к ведению судебной власти. Обеспечение возможности полного и независимого осуществления правосудия гарантируется путем финансирования судебной системы исключительно из федерального бюджета.

Федеральным законодательством для судей установлены определенные должностные административно-правовые гарантии, в связи с чем судьи неприкосновенны. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законодательством.

Основным административным правом любого суда является установление соответствия источников российского права Конституции Российской Федерации. Таким образом, суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с вышестоящим нормативным правовым актом.

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Например, дела об установлении отцовства (гражданское судопроизводство), дела о чести

и достоинстве, изнасиловании и т.д. (уголовное судопроизводство) могут рассматриваться в закрытом режиме. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, а само судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей. Он по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Кроме того, Конституционный Суд разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; а также между высшими государственными органами субъектов РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Вместе с тем он по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, ор-

ганов законодательной власти субъектов РФ дает толкование Конституции Российской Федерации, а также по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации — высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляющий судебный надзор за их деятельностью и дающий разъяснения по вопросам судебной практики.

Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом о судебной системе.

Прокуратура Российской Федерации. Она составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Правовое положение, в том числе административно-правовой статус, прокуратуры Российской Федерации определяется Феде-

ральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет следующие административно-надзирающие полномочия:

надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов судебными приставами;

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 8. — Ст. 366.

Содержание

Часть I

| | |
|--|----------|
| ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ | 3 |
| Глава 1. Предмет административного права | 3 |
| Глава 2. Метод административного права..... | 8 |
| Глава 3. Система административного права | 13 |
| Глава 4. Принципы административного права | 18 |
| Глава 5. Нормы административного права | 30 |
| Глава 6. Реализация норм административного права | 58 |
| Глава 7. Источники административного права..... | 80 |
| Глава 8. Субъекты административного права | 134 |
| Глава 9. Государственная и муниципальная служба..... | 202 |
| Глава 10. Административно-правовые гарантии..... | 226 |
| Глава 11. Административно-правовые режимы | 2.7163 |

Часть II

| | |
|---|------------|
| АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ | 318 |
| Глава 12. Понятие «административная ответственность» | 318 |
| Глава 13. Состав административного правонарушения | 325 |
| Глава 14. Административно-правовой статус органов государственной власти и их должностных лиц, компетентных рассматривать дела, вытекающие из административных правонарушений | 366 |

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

**Ершов Павел Михайлович,
Звоненко Дмитрий Петрович,
Иванов Михаил Валерьевич,
Малумов Александр Юрьевич,
Малумов Георгий Юрьевич**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

Издание 2-е, доп. и перераб.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»

(юридическая, экономическая и иная деловая литература;
журналы «Право и экономика»,
«Вестник Арбитражного суда города Москвы»)

Главный редактор

В.А. Вайпан

Генеральный директор

В.В. Прошин

Редактор

Г.Н. Бирюкова

Компьютерная верстка

К.М. Садретдинова

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.010271.09.08 от 25.09.2008 г.

Подписано в печать 08.11.2010. Бумага офсетная.
Формат 60x90/16. Гарнитура «Ньютон». Печать офсетная. Печ.л. 35.
Тираж 1000 экз. Заказ №

С полным ассортиментом продукции Юстицинформ
вы можете ознакомиться на сайте издательства в разделе «Прайс-лист»
<http://www.jusinf.ru>

ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ»

111024, г. Москва, ул. Энтузиастов 2-я, д. 5.

Тел.: (495) 232-12-42

E-mail: pravoecon@jusinf.ru;

info@jusinf.ru (по вопросам маркетинга и приобретения книг)

WWW: <http://www.jusinf.ru>

Отпечатано в ИП Сперанская М.А.,
142600, Московская обл., г.Орехово-Зуево, ул. Дворстачки, д.6

КНИГИ
ЮРИДИЧЕСКОГО ДОМА «ЮСТИЦИНФОРМ»
можно приобрести в магазинах:

МОСКВЫ

«БИБЛИО-ГЛОБУС»

ул. Мясницкая, 6/3, стр. 1. Тел.: (495) 781-1900

«МОСКОВСКИЙ ДОМ КНИГИ»

ул. Новый Арбат, 8. Тел.: (495) 789-3591

«МОЛОДАЯ ГВАРДИЯ»

ул. Большая Полянка, 28. Тел.: (495) 780-3370, 238-5001

ТОРГОВЫЙ ДОМ КНИГИ «МОСКВА»

ул. Тверская, 8. Тел.: (495) 629-6483, 797-8717

БИБЛИОСФЕРА (ДОМ ДЕЛОВОЙ КНИГИ)

ул. Марксистская, 9. Тел.: (495) 670-5217/18/19

ДОМ КНИГИ НА ЛАДОЖСКОЙ

ул. Ладужская, 8, стр. 1. Тел.: (495) 221-7733

САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

ДОМ ДЕЛОВОЙ КНИГИ

Лиговский пр-т, 99. Тел.: (812) 764-5069



Адрес: 111024, г. Москва, ул. Энтузиастов 2-я, д. 5.

Тел.: (495) 232-12-42.

WWW: <http://www.jusinf.ru>

E-mail: info@jusinf.ru

**КАК ПРИМЕНЯТЬ НА ПРАКТИКЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

ПРАВО И ЭКОНОМИКА

ДОКУМЕНТЫ КОММЕНТАРИИ ПРАКТИКА

Издание Международного союза юристов

Информационно-аналитический и научно-практический журнал по российскому законодательству

Издается с 1993 г.

В КАЖДОМ НОМЕРЕ:

**КОММЕНТАРИИ
ВЕДУЩИХ ЮРИСТОВ**

**АРБИТРАЖНАЯ
ПРАКТИКА**

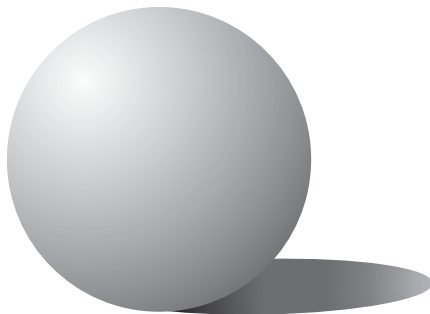
**АДВОКАТСКАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

**НОВОСТИ
ЮРИДИЧЕСКОГО
МИРА**

ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ

**КАРТотеКА
НОРМАТИВНЫХ АКТОВ**

**Индекс "Роспечать"
72260**



**Авторитетный ежемесячный журнал для руководителей
и юристов организаций всех форм собственности**

По вопросам подписки через редакцию обращаться:



Юридический Дом "Юстицинформ"

111024 Москва, ул. Энтузиастов 2-я, д. 5.

Тел. (495) 232-12-42

E-mail: pravoecon@jusinf.ru

WWW: <http://www.jusinf.ru>