

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
АЭРОКОСМИЧЕСКОГО ПРИБОРОСТРОЕНИЯ

С. С. Бородин, С. С. Громыко

АДМИНИСТРАТИВНОЕ
ПРАВО

Курс лекций

Санкт-Петербург
2007

УДК 342.9
ББК 67.401
Б83

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ *В. М. Боер*;
доктор юридических наук, профессор Санкт-Петербургского
университета МВД России, заслуженный юрист РФ *Н. Н. Жильский*

Утверждено редакционно-издательским советом университета
в качестве курса лекций

Бородин С. С., Громыко С. С.

Б83 Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций/С. С. Бородин, С. С. Громыко; ГУАП. СПб., 2007. — 432 с.
ISBN 5-8088-0227-X

В данной работе изложен материал общей и особенной частей курса «Административное право». Рассмотрены теоретические изыскания виднейших ученых, изучающих проблемы административного права, предложен собственный взгляд авторов на рассматриваемые проблемы. Содержание курса лекций опирается на действующее законодательство и другие нормативно-правовые акты по регулированию отношений в сфере государственного управления по состоянию на 1 ноября 2006 года.

Курс лекций предназначен для студентов юридического факультета, а также для практических работников, занимающихся вопросами деятельности органов исполнительной власти.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 5-8088-0227-X

© ГУАП, 2007

© С. С. Бородин, С. С. Громыко, 2007

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Общая часть	6
Л е к ц и я 1. Государственное управление и исполнительная власть	6
1. Государственное управление и его основные характеристики	6
2. Понятие исполнительной власти и ее основные признаки	9
3. Принципы государственного управления	14
Л е к ц и я 2. Механизм административно-правового регулирования общественных отношений	20
1. Механизм административно-правового регулирования: понятие и его элементы	20
2. Административно-правовые нормы: понятие, структура, виды и способы их реализации	21
3. Источники административного права	26
4. Административно-правовые отношения: понятие, структура и виды	27
Л е к ц и я 3. Основы административно-правового статуса граждан в Российской Федерации	30
1. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации	30
2. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства	40
Л е к ц и я 4. Административно-правовой статус политических партий и общественных объединений	48
1. Понятие и виды общественных объединений	48
2. Основы административно-правового статуса общественных объединений	53
Л е к ц и я 5. Органы исполнительной власти	67
1. Понятие и виды органов исполнительной власти	67
2. Система, структура и полномочия органов исполнительной власти	69
Л е к ц и я 6. Государственная служба как институт административного права	87
1. Понятие государственной службы, ее виды и принципы	87
2. Принципы государственной гражданской службы, классификация должностей и их административно-правовой статус	90
3. Прохождение государственной гражданской службы	102
Л е к ц и я 7. Органы местного самоуправления как субъекты административного права	113
1. Понятие и предметы ведения местного самоуправления	113
2. Органы и должностные лица местного самоуправления	119
3. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления	133
Л е к ц и я 8. Предприятия и учреждения как субъекты административного права	145
1. Понятие и виды предприятий, учреждений и иных субъектов административного права	145
2. Основы административно-правового положения предприятий, учреждений и иных хозяйственных субъектов	147
Л е к ц и я 9. Формы государственного управления	161
1. Понятие и классификация форм государственного управления ...	161
2. Понятие и классификация актов государственного управления ...	165
Л е к ц и я 10. Методы государственного управления	175
1. Понятие и классификация методов государственного управления	175

2. Понятие и виды убеждения в государственном управлении	178
3. Понятие и виды мер государственного принуждения	180
Л е к ц и я 11. Административная ответственность	198
1. Понятие и основные черты административной ответственности	198
2. Понятие, признаки и состав административного правонарушения	199
3. Понятие и виды административных наказаний	204
4. Назначение административного наказания	209
Л е к ц и я 12. Административный процесс	214
1. Понятие и основные черты административного процесса	214
2. Принципы и субъекты административного процесса	218
3. Виды административных производств	223
4. Производство по делам об административных правонарушениях	229
Л е к ц и я 13. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении	247
1. Понятие законности и дисциплины в государственном управлении и способы их обеспечения	247
2. Виды контроля в государственном управлении	249
3. Сущность и виды надзора в государственном управлении	257
Особенная часть	266
Л е к ц и я 14. Управление использованием и охраной природных ресурсов	266
1. Правовые основы управления использованием и охраной природных ресурсов	266
2. Органы государственного управления природопользованием и охраной природных ресурсов	270
3. Государственный контроль (надзор) в области природопользования и охраны природных ресурсов	275
Л е к ц и я 15. Управление образованием и наукой	291
1. Понятие и правовые основы организации системы образования ...	291
2. Органы управления образованием в Российской Федерации	304
3. Управление наукой	308
Л е к ц и я 16. Управление обороной	317
1. Понятие обороны Российской Федерации и основы ее организации	317
2. Военская обязанность и комплектование Вооруженных сил Российской Федерации	344
Л е к ц и я 17. Управление государственной безопасностью	365
1. Понятие государственной безопасности и организационно-правовая система управления ею	365
2. Защита и охрана Государственной границы Российской Федерации	378
Л е к ц и я 18. Управление внутренними делами	388
1. Система, задачи и полномочия Министерства внутренних дел Российской Федерации	388
2. Задачи, функции и структура главных управлений по федеральным округам и органов внутренних дел субъектов Российской Федерации	395
3. Правовое положение отделов (управлений) внутренних дел районов, городов, районов в городах	404
Л е к ц и я 19. Управление иностранными делами	410
1. Органы управления иностранными делами и их полномочия	410
2. Административно-правовое регулирование выезда граждан Российской Федерации за границу	422
Заключение	430

ПРЕДИСЛОВИЕ

Административное право — одна из ведущих юридических дисциплин, изучаемых в высших образовательных учреждениях. Актуальность курса «Административное право» обусловлена специальностью 021100 «Правоведение», позволяющей выпускникам ГУАП после его окончания поступать на должности государственной и муниципальной службы в качестве профессиональных работников.

Проблемой изучения административного права является то, что его законодательные и другие нормативно-правовые акты подвержены постоянным изменениям. Кроме того, различные правовые акты весьма обширны, не кодифицированы, за исключением Кодекса РФ об административных правонарушениях, который введен в действие с 1 июля 2002 года и в который уже внесены многочисленные изменения.

Данное обстоятельство способствует тому, что учебники по административному праву очень быстро устаревают. К тому же авторы излагают материал безотносительно к программам курса конкретных образовательных учреждений, поэтому ни в названиях тем, ни в их содержании не просматривается единый подход.

Цель курса лекций — изложение материала в соответствии с программой, утвержденной ученым советом Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения; оказание помощи студентам в изучении действующих законодательных и других нормативно-правовых актов, регулирующих государственное управление.

Курс лекций состоит из общей и особенной частей.

В общей части авторы рассматривают темы, посвященные проблемным вопросам: понятие государственного управления и его основные характеристики, сущность и основные черты исполнительной власти, принципы государственного управления.

Особенная часть курса включает актуальные темы в области экономики, образования и науки, а также обеспечения обороны и государственной безопасности, специфики деятельности органов внутренних дел и управления иностранными делами.

«Административное право» изучается в течение одного семестра и предусматривает написание контрольных работ только для студентов заочной формы обучения и экстерната, а также сдачу семестрового экзамена для студентов всех форм обучения. Кроме того, студенты выбирают темы для подготовки квалификационных выпускных работ, а 40 тем по актуальным проблемам административного права преподаются студентам очной формы обучения и включены в перечень для сдачи комплексного государственного экзамена.

Л Е К Ц И Я 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

1. Государственное управление и его основные характеристики

Система российского права состоит из отраслей, отличающихся друг от друга предметом (объектом) регулирования, под которым понимаются общественные отношения, складывающиеся в той или иной сфере жизни общества.

Предметом (объектом) регулирования норм административного права являются отношения в сфере государственного управления, организации и деятельности исполнительной власти. Следовательно, прежде чем рассматривать сущность административного права, необходимо обратиться к изучению предмета его регулирования — государственного управления как разновидности социального управления.

В теории административного права государственное управление рассматривается в двух аспектах: широком и узком. В широком аспекте в государственном управлении участвуют все ветви власти — законодательная, исполнительная и судебная. Основными формами участия органов законодательной власти в государственном управлении является принятие соответственно федеральных законов (Государственной думой Федерального собрания) и законов субъектов Федерации (например, Законодательным собранием Санкт-Петербурга), регулирующих отношения в сфере государственного управления.

Роль судебной власти в государственном управлении проявляется в осуществлении конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, посредством которого суд принимает решения о соответствии или несоответствии федеральному закону нормативно-правовых актов; рассматривает заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти, разрешает другие дела, возникающие из публичных правоотношений.

Государственное управление в узком аспекте — это деятельность органов исполнительной власти по управлению в трех больших сферах: в экономике (промышленность, транспорт, связь и т. д.); социально-культурной сфере (образование, наука, культура, социальные вопросы); административно-политической сфере (оборона, безопасность, внутренние и внешние дела).

Место и роль государственного управления определяются следующими характеристиками (признаками):

1. Государственное управление — это исполнительно-распорядительная деятельность, направленная на исполнение федеральных законов, указов Президента РФ, Правительства РФ, законов и других нормативных актов субъектов Федерации.

Исполнительный характер этой деятельности заключается в том, что органы государственного управления обязаны исполнять различные правовые акты (законы и другие правовые акты), т. е. проводить их в жизнь, обеспечивая тем самым реализацию прав и свобод граждан на свободу их передвижения, социальную защиту, выезд за границу и другие права, установленные Конституцией РФ.

Распорядительный характер органов государственного управления заключается в том, что они дают от имени государства предписания (распоряжения), обязательные для граждан и юридических лиц (например, предписания о получении лицензии для индивидуальных предпринимателей, о регистрации по месту пребывания или месту жительства российских и иностранных граждан, об устранении нарушений, выявленных таможенными, налоговыми и другими контрольно-надзорными органами и т. д.).

2. Государственное управление — это подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона», она вторична по отношению к законодательной деятельности. Вся деятельность органов государственного управления должна быть направлена на реализацию ст. 2 Конституции РФ, закрепляющей, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государственных органов.

3. Государственное управление — это правотворческая деятельность. Это значит, что органы исполнительной власти (федеральные — Правительство РФ и министерства; региональные — правительства субъектов Федерации) принимают значительное количество нормативно-правовых актов, направленных на исполнение законов. Ст. 15 Конституции РФ закрепляет важное положение о том, что принимаемые органами власти любые нормативные акты, затрагивающие

права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть опубликованы официально для всеобщего сведения. В противном случае такие акты не должны применяться.

4. Государственное управление — это подконтрольная деятельность со стороны Президента РФ и Федерального собрания РФ (на федеральном уровне) и со стороны законодательных (представительных) органов на уровне субъектов Федерации.

5. Государственное управление — это конкретный вид деятельности по осуществлению исполнительной ветви единой государственной власти, отличающий его от иных видов власти по своим функциям, формам и методам реализации государственной власти.¹

6. Государственное управление является организующей деятельностью. Это означает, что для исполнения любого закона требуется слаженная работа многих государственных служащих, будь то организация дорожного движения, обеспечение продовольствием населения, оказание ему медицинской помощи; организация и проведение массовых мероприятий, подготовка молодых людей к военной службе и т. д.

Полемизируя с Ю. М. Козловым и А. П. Алехиным о понятии государственного управления и его соотношении с исполнительной властью, В. С. Рыжов отмечает три направления позиции разных ученых по этой проблеме: первое — конкретный вид деятельности по осуществлению исполнительной ветви единой государственной власти, отличающий его от иных видов власти по своим полномочиям и методам реализации государственной власти; второе — вытекает из анализа Водного и Лесного кодексов РФ о том, что в них закреплён термин «государственное управление» в области использования и охраны водных объектов, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов; третье — выражает точку зрения К. С. Бельского, который ограничивает государственное управление рамками «государственно-аппаратной среды», считая, что такое управление складывается во всех ветвях власти.²

Итак, государственное управление (в узком смысле слова) — это исполнительная деятельность по непосредственной практической организации общественных процессов в обществе (экономике, социально-культурной, административно-политической сферах). Испол-

¹ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1996. С. 8.

² См.: *Рыжов В. С.* К судьбе государственного управления // Государство и право. 1999. № 2. С. 14.

нительной деятельностью управление является потому, что направлено на исполнение, претворение в жизнь законов и других нормативных актов. В процессе осуществления исполнения его субъекты используют предоставленные распорядительные полномочия, права по принятию односторонних властных актов, которые обязательны к исполнению и охраняются мерами государственного принуждения.

2. Понятие исполнительной власти и ее основные признаки

Как мы уже отметили, государственное управление рассматривается в широком и узком смысле слова (как управление делами государства), которое осуществляют все органы государства. Это управление реализуется в следующих формах (видах) деятельности: законодательной, исполнительной и правосудия. Они направлены на осуществление единых целей и задач государства, но каждая из них обладает определенными особенностями, обусловленными «разделением властей» или «разделением труда» между органами государства.

Что же характерно для исполнительной власти? Каковы ее признаки?

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующей с законодательной и судебной. Разделение ветвей нельзя абсолютизировать, доведя дело до признания полной независимости каждой из них.

Еще Георг Гегель (1770–1831) предупреждал об ошибочности понимания разделения властей как требования абсолютной самостоятельности каждого вида власти. Он считал, что при разделении властей сохраняется единство политического организма государства: «...когда мы говорим о различном характере деятельности властей, то мы не должны впадать в чудовищную ошибку понимать это в том смысле, будто бы каждая власть должна существовать сама по себе, абстрактно, так как власти, наоборот, должны быть различны лишь как моменты понятия».³

2. Исполнительная власть самостоятельна, но только по осуществлению возложенных на нее полномочий, которые связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных функций. Другая часть приходится на долю законодательной и судебной

³ Гегель Г. *Философия права*//Соч.: В 14 т. Т. 6. М.; Л., 1934. С. 295.

властей. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках единой государственной власти или же ее механизма.

Шарль Монтескье (1689–1755) отмечал: «Все погибло бы, если в одном и том же лице или учреждении были бы соединены три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступников и тяжбы частных лиц».⁴

Однако необходимо учитывать, что действующим законодательством закрепляются полномочия не самой исполнительной власти как государственно-правового института, а лишь субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, каждый орган исполнительной власти имеет свой статус, определяемый положением о данном органе).

3. Исполнительная власть — неперенный элемент государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда должна существовать наряду с законодательной и судебной властями. До принятия Конституции РФ 1993 г. законодательная власть осуществлялась только на федеральном уровне. Разделение властей в буквальном смысле имело известные формальные ограничения. Сейчас таковые отсутствуют, так как субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов (ст. 76 Конституции РФ). Естественно, что на указанных уровнях осуществляются исполнительная и судебная власти. Там же, где отсутствуют три ветви государственной власти, исполнительная власть в государственно-правовом (конституционном) значении не функционирует. Например, нет ее на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосударственных формирований.

4. Исполнительная власть, как и любое другое проявление властных полномочий, может: а) оказывать определяющее воздействие на деятельность людей, органов, учреждений; б) подчинять других своей воле.

Это означает, что, к примеру, государственная налоговая инспекция вправе потребовать от индивидуального предпринимателя или юридического лица заполнить налоговую декларацию в установленный срок и представить ее в инспекцию.

5. Исполнительная власть, являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной дея-

⁴ Монтескье Ш. О духе законов // Антология мировой правовой мысли. М., 1999. Т. 3. С. 117.

тельности. Соответствующий вид такой деятельности — не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности. Власть — сущность таковой деятельности, выражающей властные полномочия, т. е. категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности.

6. Исполнительная власть, выражающаяся в особом виде государственной деятельности, по своей сути правоприменительна. Это ее принципиальное качество и назначение. Судебная власть также является правоприменительной, но исполнение требований законодательства осуществляется ею преимущественно в негативных случаях, когда возникает необходимость в судебной защите нарушенных прав. Для исполнительной власти характерно правоприменение в двух аспектах: а) позитивного характера, т. е. прямое исполнение требований законодательства прежде всего в целях нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры и т. д. (например, финансирование после утверждения соответствующего бюджета); б) негативного характера, когда органы исполнительной власти применяют меры принуждения к нарушителям законодательства.

7. Исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией, которые представлены на федеральном уровне Правительством РФ, министерствами, федеральными службами и агентствами, а также на уровне субъектов Федерации в виде правительств и других органов исполнительной власти. Таково одно из непеременных требований разделения властей. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Естественно, что ими не могут быть ни законодательные, ни судебные органы государственной власти.

8. Исполнительная власть характерна тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, средства коммуникации, вооруженные силы и иные воинские формирования, милиция, службы внутренней и внешней безопасности, исправительные учреждения и т. п.⁵

⁵ См.: Административное право: Учебник/Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2002. С. 25–28.

Изложенные положения дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления.

При этом надо учитывать, что исполнительная власть в значительной степени — категория политико-правовая, в то время как государственное управление — организационно-правовая.

Право на жизнь имеют обе эти государственно-правовые категории. Соответственно, государственное управление — реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм.

Поэтому государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Следовательно, государственное управление практически осуществляется и в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настоящее время именуемых исполнительными органами, а по существу являющимися органами государственного управления. Поэтому государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

Соответственно, все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле. В противном случае придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственного предприятия или учреждения, либо концерна и т. п., таких звеньев системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере «отказывается» от функций непосредственного управления, столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, т. е. почти полного обобществления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция становления системы государственного регулирования. Если государственное управление всегда исходило из необходимости постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, то сейчас главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных

структур, с их определенным обособлением. Об этом, в частности, свидетельствует проводимый курс на реальное обеспечение их оперативной хозяйственной самостоятельности на региональном и местном уровнях, на концентрацию внимания федеральных органов исполнительной власти на выработку экономической политики и установлении организационно-правовых основ зарождающегося рынка, на стимулировании предпринимательства и т. п. Все это потребовало решительного пересмотра тех начал, которые отождествлялись с так называемой административно-командной системой.

Однако между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Кроме того, регулирование — неперенный элемент государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. В самом обыденном смысле регулирование выражается в подчинении определенному порядку, в упорядочении тех или иных действий. Налицо полное совпадение признаков регулирования и управления. Фактически речь может идти о различном (большем или меньшем) удельном весе участия государства в экономических и иных процессах: либо оно непосредственно управляет объектами, либо выступает в роли регулятора наиболее важных в общественном смысле управленческих связей. Тем не менее все это в значительной степени условно, ибо, управляя, государство регулирует, а регулируя — управляет. С определенной долей условности можно утверждать, что государственное управление традиционно связывается с наличием у его субъектов подчиненных объектов, а государственное регулирование — с воздействием преимущественно на организационно неподчиненные объекты. Но в том и в другом случае налицо наиболее обобщенные варианты практической реализации исполнительной власти.

В настоящее время центральное место в государственно-управленческой деятельности занимает:

- 1) разработка и реализация политики, выражающейся в государственных программах общенационального и регионального масштабов (приватизация, развитие села, строительство жилья, защита семьи и др.);

- 2) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни (государственное стимулирование предпринимательства, защита прав собственника и т. д.);

- 3) управление предприятиями и учреждениями государственного сектора (например, государственными унитарными предприятиями);

- 4) регулирование деятельности различных объектов негосударственного сектора (установление порядка государственной регистра-

ции юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, их налогообложения и т. д.);

5) координация функционирования секторов хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства;

6) обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

7) осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер.⁶

Это основные функции исполнительной власти, т. е. ведущие направления государственно-управленческой деятельности. В них находит свое прямое выражение приоритет публичных интересов в сфере государственного управления.

3. Принципы государственного управления

Принцип (лат. *principium* — основа, первоначало) трактуется как основное исходное положение какой-нибудь теории, учения, науки⁷; руководящая идея, основное правило поведения.⁸

Характерно, что, исследуя по существу одну и ту же объективную реальность, только в других объемах и аспектах, философы и социологи, экономисты и юристы выводят различные принципы управления обществом. Недостаточная разработка теоретических и методологических основ, выделения и систематизации в целом принципов научного управления обществом находит свое отражение в исследованиях, посвященных принципам государственного управления.

Профессор Ю. М. Козлов отмечал, что в современной России еще не решен вопрос о принципах исполнительной власти и с определенной долей условности можно вести речь о таких принципах, как разделение властей, федерализма, законности, демократизма, обеспечения прав и свобод граждан, сочетания единоначалия и коллегиальности, гласности, функционально-отраслевой специализации.⁹

Однако, по его мнению, это лишь предположение, хотя и весомое. Главное же состоит в том, что отсутствие должной продуманности

⁶ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Указ. соч. М., 1997. С. 21.*

⁷ См.: *Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1968. С. 568.*

⁸ См.: *Философский словарь. М., 1972. С. 329.*

⁹ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 22.*

и взвешенности при критическом анализе старой системы управления привело к тому, что вместе с негативными ее элементами фактически были полностью утрачены и те, без которых никакая система управления не в состоянии выполнить свою социальную миссию. На смену управляемости (бюрократического централизма) пришла слабая управляемость (неуправляемость).

В частности, наглядно проявились элементы управленческой «распущенности», когда на уровне регионов нередко игнорируются решения федеральных органов, государственная дисциплина всё в большей степени становится крайне расплывчатым и произвольно толкуемым понятием, ослабла управленческая вертикаль и т. п. Создается впечатление, что в России государственное воздействие на общественную жизнь значительно слабее, чем в государствах с развитыми рыночными отношениями.

Во многом это связано с явной неподготовленностью нашей управленческой элиты к глубокой реформации политической и экономической систем. Вот почему закономерно возникают требования «снизу» об укреплении вертикали исполнительной власти, т. е. усилить централизованное государственное воздействие на основные стороны жизни страны, укрепить исполнительскую дисциплину, решительно преодолеть сепаратистские тенденции в сфере управления, «оживить» принцип планирования, обеспечить реальное государственное регулирование цен, тарифов, налогов и т. д., т. е. сохранить всё то, без чего невозможно управлять делами государства и общества даже в самых развитых странах.

Продолжая эту мысль, профессор А. П. Алехин считает, что система органов исполнительной власти в Российской Федерации строится и функционирует на основе принципов: приоритета личности, ее прав и свобод; разделения осуществления государственной власти; федерализма; единства системы исполнительной власти; законности; гласности; ответственности.¹⁰

Профессор Д. М. Овсянко выделяет следующие принципы органов исполнительной власти: народовластие (ст. 3 Конституции РФ); верховенство закона (ст. ст. 4, 15); разделение и взаимосдерживание властей (ст. ст. 10, 11); разграничение полномочий федеральных и региональных органов (ст. ст. 11, 78); законность (ст. 15); гласность (ст. 15); приоритет и гарантированность прав личности (ст. ст. 2, 7); федеративного устройства государства (ст. 5); централизация (ст. 74);

¹⁰ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Основные понятия и институты: Учебник. М., 2004. С. 32–34.

плановости; дифференциация (разделение) и фиксирование функций и полномочий органов и должностных лиц.¹¹

Профессор А. П. Коренев все принципы государственного управления разделяет на две группы: общие (социально-правовые) и организационные.¹²

К *общим* относятся принципы объективности, конкретности, эффективности, сочетания централизации и децентрализации, законности и дисциплины.

Принцип *о б ъ е к т и в н о с т и* означает, что социальные процессы протекают в соответствии с объективными законами развития общества. Поэтому от субъекта управления требуется познание и умелое использование объективных закономерностей, учет реальных возможностей, фактического состояния общества. Эти требования и составляют суть принципа объективности. Управление может быть результативным тогда, когда люди, познав объективные законы, сознательно используют их, «заставляя служить» самым насущным интересам. Следовательно, познание законов выступает в качестве необходимой предпосылки научного предвидения.

Принцип объективности предполагает использование выводов и рекомендаций науки, изучение и обобщение собственного опыта деятельности органов исполнительной власти России и зарубежных стран.

Суть принципа конкретности состоит в осуществлении управления применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления объективных законов, на основе достоверной информации как о внутреннем состоянии объекта управления, так и о внешних условиях, в которых он находится.

При этом речь идет не о разрозненных конкретных фактах, а об обобщенной систематизированной и объективной информации. Достоверная информация позволяет установить конкретные формы проявления в данных условиях тех или иных общественных закономерностей и определить в соответствии с этими целями и действия людей, т. е. конкретизировать пути и средства достижения целей управления.

Суть принципа *э ф ф е к т и в н о с т и* заключается в том, чтобы достигнуть целей управления при наименьших затратах сил, средств

¹¹ См.: Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие. М., 1996. С. 17–22.

¹² См.: Коренев А. П. Административное право России: В 3 ч. М., 1996. Ч. 1. С. 16.

и времени. Управление в любой социальной сфере, будь то экономика, образование, оборона и т. д., связано с материальными и духовными ценностями, финансовыми и людскими ресурсами. Поэтому управление, как и всякая полезная деятельность людей, должно осуществляться рационально, эффективно. К критериям эффективности обычно относят размеры затрат, сроки выполнения задач, сроки окупаемости и др.

Организационные принципы управления также можно условно разделить на две подгруппы:

— принципы построения органов исполнительной власти — отраслевой, территориальный, линейный, функциональный;

— принципы деятельности органов исполнительной власти — рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности, сочетание коллегиальности и единоначалия, ответственности.

Рассмотрим принципы построения органов исполнительной власти.

О т р а с л е в о й принцип выступает в качестве ведущего в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную деятельность. В соответствии с ним для реализации того или иного вида управленческой деятельности образуются соответствующие органы и аппараты (службы, подразделения). Так, для осуществления управления той или иной отраслью формируется орган исполнительной власти (министерство, федеральная служба, федеральное агентство).

Суть **т е р р и т о р и а л ь н о г о** принципа состоит в формировании аппарата исполнительной власти на территориальной основе. Территориальный принцип позволяет обеспечивать комплексное развитие сфер и отраслей управления на конкретной территории (в республике, крае, области).

Применение **л и н е й н о г о** принципа обеспечивает то, что у нижестоящего аппарата или исполнителя имеется лишь одна вышестоящая инстанция или руководитель, полномочный давать указания, обязательные для исполнения нижестоящим аппаратом или исполнителем. Линейный принцип обычно применяется при организации небольших по численности групп и коллективов работников.

На основе **ф у н к ц и о н а л ь н о г о** принципа формируются специальные органы и аппараты исполнительной власти, которые осуществляют общие надведомственные функции. Применение функционального принципа обеспечивает развитие межотраслевых связей, решение вопросов, имеющих общее значение для всех или многих отраслей управления. В соответствии с этим принципом форми-

руются органы государственного управления, занимающие надведомственное положение и осуществляющие ту или иную функцию государственного управления (статистика, тарифы, финансовые рынки и др).

Функциональный принцип применяется в структурах аппарата исполнительной власти, поскольку единоличный руководитель не в состоянии реализовать все функции крупного органа. В этих случаях образуются и действуют подразделения, реализующие координационные и обеспечивающие функции — финансовую, кадровую, планирования и т. д.

Вторую группу организационных принципов составляют принципы деятельности органов исполнительной власти.

Принцип рационального распределения полномочий предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом, аппаратом, службой, подразделением и работником; урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности.

Данный принцип имеет важное значение в таком федеративном государстве, как Россия. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными субъектами управления и субъектами управления республик, краев и областей осуществляется на основе Конституции РФ, Федеративного договора и иных актов о разграничении между указанными субъектами полномочий. Законодательством признается и гарантируется местное самоуправление, которое действует в пределах своих полномочий самостоятельно. Этим достигается сочетание интересов государства и местного самоуправления.

Несоблюдение этого принципа приводит, с одной стороны, к снижению роли федеральных субъектов управления за состояние дел в соответствующей сфере или отрасли управления, а с другой — к мелочной опеке, ограничению самостоятельности нижестоящих субъектов управления при осуществлении оперативных функций управления.

Сочетание коллегиальности и единоначалия выражается в том, что важнейшие вопросы исполнительной деятельности государства решаются коллегиальными органами исполнительной власти, например Правительством РФ, а вопросы текущего, оперативного характера, не требующие коллегиального рассмотрения, решаются единоначальными органами (министерствами). Сочетание коллегиальности и единоначалия проявляется также в единоначальном руководстве органом с коллегиальным обсужде-

нием основных вопросов исполнительной деятельности на совещательном органе — коллегии, оперативном совещании. Это позволяет избежать одностороннего, субъективного принятия решений.

Принцип ответственности субъектов исполнительной деятельности за результаты работы тесно связан с принципом рационального распределения полномочий. За ненадлежащее исполнение служебных обязанностей государственные служащие могут быть привлечены к дисциплинарной или иной ответственности.

Библиографический список

Конституция РФ. М.: Юрид. лит., 1993. Ст. ст. 3, 7, 10, 11, 71, 72, 77, 78, 83, 110, 114, 130–133.

Анализ проблемной ситуации в формировании концепции государственного управления/Атаманчук Г. В., Власенко И. С., Крошкена Г. Н и др.; РАН. М., 1994.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ: Учебник. М.: Зерцало, 1997.

Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.

Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти//Государство и право. 1992. № 3. С. 13–20.

Бельский К. С. О функциях исполнительной власти//Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.

Бельский К. С. О системе административного права//Государство и право. 1998. № 3. С. 5–11.

Бородин С. В., Кудрявцев В. Н. О разделении и взаимодействии властей в Российской Федерации//Государство и право. 2002. № 5. С. 13–16.

Концепция развития системы исполнительной власти в Российской Федерации//Государство и право. 1996. № 8.

Рыжов В. С. К судьбе государственного управления//Государство и право. 1999. № 2. С. 14–22.

Старилов Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии//Государство и право. 2000. № 5. С. 12–21.

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

1. Механизм административно-правового регулирования: понятие и его элементы

Государственное управление рассматривается как объект административно-правового регулирования, сущность которого состоит в упорядочении управленческих отношений и определении правового статуса органов исполнительной власти.

Содержание административно-правового регулирования заключается:

— в принятии новых административно-правовых норм в соответствии с потребностями общества и государства;

— упорядочении и закреплении на основе современных норм права наиболее целесообразных общественных отношений в сфере государственного управления (приватизация государственного и муниципального имущества, регистрация прав на имущество и т. д.);

— охране урегулированных правом управленческих отношений (в том числе через установление ответственности за их нарушение);

— развитию новых общественных отношений, соответствующих требованиям объективных законов развития нашего общества (предпринимательство, лицензирование и т. д.);

— вытеснении из сферы управления общественных отношений, не отвечающих современным условиям (административно-командных, устаревших налоговых отношений).

Система административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества, именуется механизмом административно-правового регулирования,¹³ в структуру.

Которого могут входить следующие элементы:

— нормы административного права, закрепленные в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, законах субъектов Федерации и в других нормативных правовых актах;

¹³ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 40.

— акты толкования норм административного права (инструкции, правила, нормативы и др.), издаваемые уполномоченными на то органами;

— акты применения норм административного права (поощрительные или в отношении правонарушителей);

— административно-правовые отношения.

Важнейшими средствами механизма административно-правового регулирования являются нормативные и индивидуальные правовые акты, которые принимаются на федеральном и региональном уровнях. Первый уровень составляют общие правила поведения людей, а второй уровень образуют индивидуальные акты, определяющие на основе административно-правовой нормы права и обязанности конкретных участников правоотношения.

Акт применения нормы административного права включается в механизм административно-правового регулирования как средство закрепления индивидуальных прав, обязанностей и мер юридической ответственности.

В административно-правовом отношении как элементе правового регулирования индивидуализируются положения той или иной нормы административного права, определяется порядок реализации обязанностей и прав участников отношения.

2. Административно-правовые нормы: понятие, структура, виды и способы их реализации

Под административно-правовой нормой понимают правила поведения, установленные государством в целях закрепления и развития общественных отношений в сфере государственного управления, за нарушение которых может наступать административная ответственность.

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права, которая проявляется в следующем:

— во-первых, они преследуют цель обеспечения должной упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимодействия;

— во-вторых, определяют тот или иной вариант должного, т. е. соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государ-

ственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций (губернатор города, области), либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (граждане, общественные объединения);

— в-третьих, предназначены для исполнения, проведения в жизнь требований законов Российской Федерации и законов ее субъектов. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви единой государственной власти;

— в-четвертых, служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе управленческой деятельности;

— в-пятых, в отличие от многих других отраслей российского права, имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них. Имеется в виду административная ответственность, как правило, наступающая в административном порядке;

— в-шестых, могут выступать в роли регулятора иных общественных отношений, а не только их защитника. Так, с их помощью обеспечивается регулирование финансовых, земельных, трудовых и иных отношений; определяется порядок взимания налогов, сборов; осуществляется государственный контроль за соблюдением налогового, природоохранного, трудового законодательства; устанавливаются основные организационные начала предпринимательской деятельности и т. п.¹⁴

Административно-правовые нормы имеют следующие особенности:

1) они устанавливаются органами исполнительной власти и всегда вторичны по отношению к законодательным актам, поскольку законы первичны и обладают большей юридической силой;

2) нормы федеральных законов не всегда имеют характер прямого действия, так как устанавливают наиболее общие правила поведения, поэтому для их реализации принимаются правовые акты федеральными органами исполнительной власти, а также нормативные акты законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации;

3) административно-правовые нормы обязательны, прежде всего, для органов исполнительной, а не законодательной власти;

4) административно-правовые нормы не регулируют отношения между гражданами, для этого есть гражданско-правовые, семейно-

¹⁴ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Указ. соч. М., 1997. С. 47–48.

правовые и другие нормы, не носящие характер властности, присущий административно-правовым нормам.¹⁵

Административно-правовая норма, так же как и нормы других отраслей права, имеет свою структуру, под которой понимается внутреннее строение нормы, определенный порядок взаимосвязи, взаимообусловленности составных частей элементов нормы. Согласно наиболее распространенному мнению административно-правовая норма состоит из гипотезы, диспозиции и санкции.

Г и п о т е з а как часть административно-правовой нормы содержит указание на фактические условия реализации нормы, т. е. на те факты, которые порождают административно-правовые отношения (достижение определенного возраста, совершение правонарушения и т. п.). Гипотеза выражается либо в форме гипотетического суждения, либо не формулируется вообще, но может быть выведена из содержания нормы путем логического анализа последней.

Д и с п о з и ц и я — правило поведения, предписываемое нормой. Она выражается в виде предписаний (получить лицензию), запретов (запрещена продажа вино-водочных изделий без кассового аппарата) и дозволений (посещение определенных местностей иностранными гражданами только с разрешения органов исполнительной власти).

С а н к ц и я как элемент административно-правовой нормы содержит указание на меры воздействия, применяемые к нарушителю. При этом важно иметь в виду, что она указывает не на любое административное воздействие, а лишь на такое, применение которого предусмотрено самой нормой в связи с правонарушением.

Административно-правовые нормы по различным основаниям классифицируются на определенные виды. Наиболее полно выявить характерные черты норм административного права и их юридические свойства позволяет классификация по следующим основаниям:¹⁶

- по предмету регулирования (содержанию);
- по методу воздействия на поведение субъектов административного права;
- по форме предписания;
- по пределу действия (в пространстве, во времени, по субъектам).

По предмету регулирования (содержанию) административно-правовые нормы подразделяются на материальные и процессуальные.

¹⁵ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Указ. соч. М., 1997. С. 49–50.

¹⁶ См.: *Корнев А. П.* Указ. соч. М., 1996. Т. 1. С. 46.

Материальные нормы характеризуются тем, что они юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т. е. фактически их административно-правовой статус.

Процессуальные нормы регулируют порядок реализации, применения права, т. е. направлены на проведение в жизнь материальных норм.

По методу воздействия на поведение субъектов административного права нормы подразделяются на обязывающие (регистрация по месту пребывания или жительства), уполномочивающие (право на обжалование неправомερных действий (бездействия) органов исполнительной власти), запретительные (переход перекрестка на красный сигнал светофора), поощрительные (стимулирующие).

По форме предписания административно-правовые нормы подразделяются на категорические (императивные), рекомендательные и диспозитивные.

Категорические нормы содержат правила строгого поведения участников административных правоотношений (указы Президента РФ о призыве на военную службу и увольнении с военной службы).

Рекомендательные нормы содержат определенные советы о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий. Например, многие постановления Правительства РФ обращены к органам исполнительной власти субъектов Федерации в виде рекомендаций об исполнении федеральных законов или указов Президента РФ по тем или иным вопросам государственного управления.

Диспозитивные нормы содержат правило, которое предоставляет возможность участникам административного правоотношения в рамках нормы самим определять права и обязанности. И только в случае отсутствия взаимного соглашения вступает в силу правило нормы (определение руководителем органа исполнительной власти его структуры, должностных обязанностей служащих).

По пределу действия (в пространстве, во времени, по субъектам).

Административно-правовые нормы действуют в пределах Российской Федерации и за ее границами (для органов, учреждений и граждан России). Соответственно территориальным масштабам различают нормы:

- общероссийские;
- действующие в пределах территорий субъектов Федерации;
- межтерриториальные.

По действию во времени административно-правовые нормы делятся на срочные (с заранее определенным сроком действия) и бессрочные, не имеющие установленного срока действия. Как срочные, так и бессрочные могут быть длительными и кратковременными. Разновидностью срочных норм являются чрезвычайные нормы, т. е. ограниченные во времени исключительными обстоятельствами: стихийными бедствиями и другими чрезвычайными ситуациями.

Административно-правовые нормы по субъектам (адресатам) регулируют поведение граждан (физических лиц) в сфере государственного управления, а также деятельность государственных органов, общественных объединений, государственных служащих и служащих общественных объединений в сфере государственного управления.

Реализация норм административного права представляет собой процесс практического претворения их в жизнь.

В теории права принято различать несколько способов реализации правовых норм: соблюдение, исполнение, использование и применение.¹⁷

Реализация административно-правовых норм в форме **с о б л ю д е н и я** характеризуется добровольным подчинением субъекта права требованиям указанных норм. Сущность данной формы состоит в воздержании субъекта от совершения действий, запрещенных нормами. Таким образом, соблюдение может осуществляться без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения.

Реализация административно-правовых норм в форме **и с п о л н е н и я** заключается в активных правомерных действиях субъекта права по выполнению предписаний, содержащихся в этих нормах.

И с п о л ь з о в а н и е как форма реализации административно-правовых норм состоит в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления.

Сущность **п р и м е н е н и я** административно-правовых норм состоит в принятии компетентным органом государства, должностным лицом властного решения, т. е. в разрешении на основе административно-правовых норм индивидуально-конкретных управленческих дел и вопросов (привлечение к административной ответственности за правонарушение или, наоборот, поощрение государственных служащих, граждан, участвующих в охране общественного порядка).

¹⁷ См.: *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право: Учебник для вузов. М., 2004. С. 105; *Корнев А. П.* Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 48.

3. Источники административного права

Источники административного права — это внешние формы выражения административно-правовых норм. По существу, это юридические акты различных государственных органов, содержащие такие нормы, т. е. нормативные правовые акты.

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие источников административного права Российской Федерации. В их числе нормативные акты органов законодательной (представительной) власти, органов исполнительной власти, а также различного рода утверждаемые этими органами правила, положения, уставы и т. п.

К числу источников административного права относятся:

1. Конституция РФ 1993 года.
2. Федерально-конституционные законы и федеральные законы (например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»).
3. Указы Президента РФ.
4. Нормативные постановления Правительства РФ.
5. Нормативные акты министерств РФ.
6. Конституции республик, их законодательства, президентские и правительственные нормативные акты, такого же рода акты министерств и ведомств (ст. 76 п. 4 Конституции РФ).
7. Законодательные акты других субъектов Федерации.
8. Нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления.
9. Межгосударственные соглашения.

Многообразие административно-правовых норм и источников административного права остро ставит проблему его систематизации и кодификации.

По существу сейчас кодифицирован лишь один институт действующего российского административного права. Имеется в виду Кодекс об административных правонарушениях, объединивший нормы материального и процессуального административного права. Но это лишь частичная кодификация.

Другим способом систематизации является инкорпорация административного права (объединение и расположение в систематизированном порядке норм по его важнейшим институтам).

Сейчас многие управленческие проблемы регламентированы в кодификационных актах других отраслей российского права (в Водном, Воздушном, Таможенном и других кодексах РФ). По мнению

многих ученых-административистов, их можно бы было свести в единый кодификационный акт — Основы административного законодательства РФ.

4. Административно-правовые отношения: понятие, структура и виды

Административно-правовые отношения — это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления.¹⁸ Поскольку эти отношения являются разновидностью правовых отношений вообще, то они обладают всеми признаками, которые присущи любым правовым отношениям. Вместе с тем, с учетом характера деятельности, административно-правовые отношения имеют следующие особенности:

— во-первых, складываются в особой сфере общественной жизни — сфере государственного управления, исполнительно-распорядительной деятельности;

— во-вторых, имеют своим объектом действия поведение людей;

— в-третьих, возникают при обязательном участии соответствующего органа исполнительной власти (государственного управления) или другого носителя полномочий государственно-властного характера;

— в-четвертых, возникают по инициативе любой из сторон (органа управления, гражданина и т. д.), однако согласие или желание второй стороны не всегда является обязательным условием;

— в-пятых, для административно-правовых отношений характерно то, что споры, возникающие между их сторонами, разрешаются, как правило, в административном, а не в судебном порядке;

— в-шестых, в случае нарушения участниками отношений требований норм административного права виновная сторона несет ответственность перед государством в лице его органов.

Особенности и характерные черты административно-правовых отношений позволяют отграничить их от других правоотношений, урегулированных нормами гражданского, трудового, финансового и других отраслей права.

Административно-правовые отношения, как и другие правоотношения, имеют свою структуру (элементы): субъекты, объекты и юридические факты.

¹⁸ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 51; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 107.

С у б ъ е к т о м административно-правового отношения является тот, кто наделен административными правами и обязанностями:

- граждане России;
- иностранные граждане и лица без гражданства,
- государственные органы, предприятия, учреждения, организации,
- служащие государственных органов и организаций,
- представители общественных объединений,
- органы местного самоуправления.

Административная правосубъектность у граждан России возникает с момента рождения, а у государственных органов, предприятий, учреждений, общественных объединений и других юридических лиц — с момента их регистрации в установленном порядке. Административная правосубъектность у государственных служащих наступает с момента зачисления их на должность.

Общим объектом регулирования административно-правовых норм, как и любых других правовых норм, являются общественные отношения, а непосредственным объектом — поведение субъектов, действия сторон. В каждом конкретном административно-правовом отношении его стороны (участники) осуществляют предоставленные им права и возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом правоотношения.

Итак, объектом правоотношения являются действия сторон, а вещи, продукты творческой деятельности и личные нематериальные блага (честь, достоинство) — его предметом.

Ю р и д и ч е с к и е ф а к т ы являются основаниями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений. В теории их подразделяют на правомерные и неправомерные.

Административно-правовые отношения могут возникать не только в результате действий людей, т. е. их волеизъявления, но и при наступлении определенных событий, имеющих юридическое значение (рождение, достижение определенного возраста, смерть, чрезвычайная ситуация и др.) В этих случаях возникновение административно-правовых отношений не зависит или не всегда зависит от воли людей.

Виды административно-правовых отношений различаются по содержанию, соотношению прав и обязанностей их участников, характеру порождающих юридических фактов, способу защиты.

По своему содержанию административно-правовые отношения делятся на материальные и процессуальные.

К материальным административно-правовым отношениям относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления,

регулируемые материальными нормами административного права, закрепляющие полномочия органа исполнительной власти, или права и обязанности граждан (студентов). Административно-процессуальные отношения — это отношения, которые складываются в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами.

По соотношению прав и обязанностей участников (юридическому характеру взаимодействия их участников) административно-правовые отношения делятся на две группы:

— отношения, в которых один из участников подчинен другому (вертикальные правоотношения);

— отношения, участники которых не находятся в подчинении друг у друга (горизонтальные правоотношения).

По характеру юридических фактов, порождающих административно-правовые отношения, эти правоотношения делятся на отношения, порожденные правомерными и неправомерными (деликтными) фактами.

По способу защиты можно выделить отношения, защищаемые в административном и в судебном порядке.¹⁹

Библиографический список

Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права// Государство и право. 1993. № 2. С. 37–45.

Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. Полицейское право как подотрасль административного права//Государство и право. 2001. № 12. С. 45–53.

Князев С. Д. Административное право РФ: предмет, система, реформирование//Правоведение. 2001. № 5. С. 37–53.

Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М.: Юрид. лит., 1978.

Сорокин В. Д. Семь лекций по административному праву/СПб. юрид. ин-т. СПб., 1998.

Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения»)/Государство и право. 2002. № 11. С. 5–53.

¹⁹ См.: *Корнев А. П.* Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 54–56; *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Указ. соч. М., 2000. С. 81–88.

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации

Проблемы «общество-личность», «государство-гражданин» относятся к числу тех, к которым на протяжении всей истории развития общества было приковано пристальное внимание. Не случайно поэтому в ст. 1 Всеобщей декларации прав человека 1948 года закреплено, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

Важное место в системе российского законодательства, закрепляющего правовое положение граждан Российской Федерации (далее: граждан РФ) в государственном управлении, принадлежит административному законодательству.

Право граждан на участие в государственном управлении — это субъективное право, реализуемое по их волеизъявлению и отражающее как личные интересы граждан, так и государственные интересы, т. е. стремление государства и всего общества обеспечить неуклонное повышение активности всех и каждого.

Правовой статус личности относится к категории наиболее общих понятий теории государства и права, представляя собой единый для всех граждан правовой статус. Административно-правовой статус является разновидностью правового статуса граждан и в юридической литературе конструируется по-разному. Одни авторы в структуру (содержание) административно-правового статуса включают «предоставление гражданам прав, свобод и возложение на них обязанностей в сфере управления, а также установление ответственности граждан перед государством»,²⁰ другие — «права, обязанности и ответственность гражданина, обеспечивающие его участие в управлении государством и удовлетворении публичных и личных интересов»²¹.

А. П. Алехин считает, что структура административно-правового статуса гражданина РФ включает: а) административную правосубъ-

²⁰ Корнев А. П. Указ. соч. М., 2000. Ч. 1. С. 73.

²¹ Овсянко Д. М. Указ. соч. М., 2002. С. 41.

ектность; б) систему прав, свобод и обязанностей, предусмотренных нормами административного права; в) политические и социально-экономические гарантии; г) исполнение возложенных на граждан обязанностей.²²

Следовательно, административно-правовой статус гражданина является сложной политико-правовой категорией, составляет совокупность разнообразных связей и отношений между государством и гражданином, урегулированных нормами права, и включает в свою структуру:

- а) гражданство;
- б) административную правоспособность и дееспособность;
- в) права, свободы и обязанности граждан;
- г) гарантии (механизм) реализации прав и обязанностей;
- д) ответственность граждан перед государством.

Рассмотрим некоторые из этих положений структуры административно-правового статуса граждан РФ.

Гражданство является необходимым условием, определяющим правовой статус конкретного человека. В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство есть устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Объем субъективных прав и юридических обязанностей, предоставляемых в сфере государственного управления тому или иному лицу, государство ставит в прямую зависимость от принадлежности к гражданству. Так, Конституция РФ в ст. 6 специально выделяет гражданство, определяющее отношение между государством и личностью, в качестве первого элемента правового статуса личности в Российской Федерации. В более широком понятии граждане — это физические лица, являющиеся российскими гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства, обладающие необходимой административной правосубъектностью.

Граждане РФ обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией и российскими законами. Их правовое положение в сфере государственного управления регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом «О гражданстве РФ», конституциями республик, уставами других субъектов Федерации и иными законами.

²² См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Указ. соч. С. 62.*

Административно-правовое положение граждан определяется прежде всего объемом и характером их административной правосубъектности, которую образуют административная правоспособность и дееспособность.

Административная правоспособность — это признаваемая государством (законом) способность (возможность) иметь права и обязанности, предусмотренные нормами административного права. Она возникает с момента рождения человека и прекращается с его смертью. Объем и содержание этой правоспособности устанавливается и изменяется при помощи норм административного права (достижение 14-, 16- и 18-летнего возраста). Она означает закрепленную нормами права возможность гражданина вступать в административно-правовые отношения.

Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема. Ее объем может быть изменен лишь законом. Для отдельных граждан эта правоспособность может быть временно ограничена в случаях и порядке, определяемых законодательством, например, в связи с совершением уголовного или административного правонарушения.

Правоспособность является основой *административной дееспособности* гражданина, под которой понимается способность гражданина своей деятельностью приобретать права, принимать на себя административно-правовые обязанности, исполнять их и нести юридическую ответственность за свое поведение.

Административная дееспособность граждан может быть частичная и полная. Частичная дееспособность наступает с 14 лет, т. е. с момента получения паспорта гражданина РФ. Полная дееспособность наступает с 18 лет, т. е. с момента совершеннолетия, когда гражданин в полном объеме может осуществлять свои права, обязанности и нести ответственность.

Однако законодательством установлены и специальные виды дееспособности. Например, правдееспособность для поступления в высшее учебное заведение возникает у гражданина по достижении 17 лет, а обязанность прохождения воинской службы (и дееспособность) возникает с 18 лет.

Не все граждане РФ обладают одинаковой административной дееспособностью. Это зависит от их умственного и психического развития, жизненного опыта, образования и других факторов.

В административном праве имеются немногочисленные правовые нормы, которые определяют возможность и основания ограничения дееспособности граждан, а также каким органом или в какой форме

может решаться данный вопрос. Возможность признания гражданина временно недееспособным предусмотрена, например, Законом РФ 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».²³

Согласно закону гражданин может быть временно, на срок не более пяти лет и с правом последующего переосвидетельствования, признан непригодным вследствие психического расстройства к выполнению отдельных видов профессиональной деятельности и работы, связанной с источником повышенной опасности. Решение об этом принимается врачебной комиссией, уполномоченным на то органом здравоохранения, на основании оценки психического состояния гражданина в соответствии с перечнем медицинских психиатрических показаний. Такое решение может быть обжаловано в суде. Перечень психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источниками повышенной опасности, утвержден постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2002 г. № 695 «О прохождении обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, в том числе деятельность, связанную с источниками повышенной опасности (влияние вредных веществ и неблагоприятных производственных факторов), а также работающими в условиях повышенной опасности».²⁴

Определенные ограничения закреплены также в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Однако не все права и свободы могут быть ограничены. Конституция РФ в ч. 3 ст. 56 закрепляет важную гарантию о том, что права и свободы, предусмотренные ст. 20 (право на жизнь), ст. 21 (достоинство личности), ч. 1 ст. 23 (неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, защита чести и доброго имени), ст. ст. 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 не подлежат ограничению.

На основе административной правоспособности дееспособные граждане осуществляют субъективные права и обязанности, всту-

²³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3796.

пая в конкретные административно-правовые отношения. В таких отношениях граждане могут выступать стороной, обязанной выполнять обращенные к ней административно-правовые нормы и основанные на них требования, исходящие от органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц; стороной, вступающей в правоотношения, связанные с реализацией принадлежащих ей законных прав (заявление о назначении пособия) или их охраной (подача жалобы).

Различают административные правоотношения, складывающиеся в связи:

а) с реализацией гражданами принадлежащих им по закону прав (получение паспорта);

б) выполнением возложенных на граждан обязанностей (регистрация по месту жительства);

в) нарушением органами исполнительной власти, местного самоуправления и их должностными лицами прав и законных интересов граждан (обжалование);

г) нарушением гражданами их административно-правовых обязанностей (совершение административного проступка).

Продолжая разговор о правах, свободах и обязанностях, мы завершаем рассмотрение следующих элементов структуры административно-правового статуса граждан.

Деление *прав и обязанностей* граждан опирается прежде всего на их систему, закрепленную Конституцией РФ. В этом смысле конституционные права и обязанности приобретают конкретное значение, когда они реализуются с помощью норм административного права, через административно-правовые отношения.

Права граждан делятся по степени возможности их реализации на абсолютные и относительные²⁵ или статутные и адекватные тем сферам, в которых права и обязанности могут реализовываться.²⁶

А б с о л ю т н ы м и считаются такие права, реализация которых зависит лишь от волеизъявления гражданина. К ним можно отнести права граждан:

1) участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это конституционное право граждан (ст. 32 Конституции) подкрепляется Федеральным зако-

²⁵ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Т. 1. С. 69.

²⁶ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Указ. соч. М., 2002. С. 75–76.

ном от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»;²⁷

2) поступать на государственную службу. Данное положение ст. 32 Конституции реализуется через Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;²⁸

3) свободно передвигаться (ст. 27 Конституции). Это право реализуется через Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»,²⁹ а также через Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»,

4) проводить собрания, митинги, демонстрации и пикетирование. Это конституционное право (ст. 31 Конституции) реализуется через Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;³⁰

5) свободно объединяться. Реализация этого конституционного права (ст. 30 Конституции) регулируется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»,³¹ Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»³² и другими законами;

6) на свободу и личную неприкосновенность. Данное конституционное право (ст. 22 Конституции РФ) регулируется ст. 27.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, где закреплено, что задержание лица, совершившего административное правонарушение, может длиться не более трех часов. И лишь в случаях, когда за административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного ареста, могут быть установлены иные сроки административного задержания, но не более 48 часов;

7) на обжалование действий (бездействия) органов исполнительной власти. Реализация этого конституционного права (ст. 46 Конституции РФ) осуществляется через Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права

²⁷ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²⁸ См.: Там же. 1995. № 31. Ст. 2990.

²⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

³⁰ См.: СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

³¹ См.: Там же. 1995. № 21. Ст. 1930.

³² См.: Там же. 1996. № 3. Ст. 148.

и свободы граждан» (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г.)³³ и другие законы;

8) право на общее образование. Реализацию этого конституционного права (ст. 43 Конституции) регулирует Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «Об образовании».³⁴ Что касается права на получение высшего образования, то оно может быть реализовано через Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и другие законы;

9) свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Осуществление этого конституционного права (ст. 29 Конституции) регламентируется Законом РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»³⁵, Федеральным законом от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»³⁶ и другими нормативными правовыми актами.

10) на изменение фамилии, имени и отчества. Этот вопрос решается по инициативе самих граждан органами записи актов гражданского состояния в соответствии с Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»³⁷;

11) на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Данное конституционное право (ст. 53 Конституции) реализуется в определенной степени через ст. 4.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях и другие законы.

Относительными являются такие права, реализация которых зависит не только от волеизъявления граждан, но также от наличия фактических возможностей для осуществления в данном месте и в данное время. К ним, например, относится право граждан на поступление в высшее образовательное учреждение (его реализация зависит от сдачи экзаменов, конкурса); право на приобретение

³³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685; Ведомости Федерального Собрания РФ. 1995. № 36. Ст. 1746.

³⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

³⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; 1996. № 1. Ст. 4.

³⁶ См.: СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти» // Там же. 2003. № 7. Ст. 658.

³⁷ См.: Там же. 1997. № 47. Ст. 5340.

оружия в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»³⁸ (его реализация зависит от возраста, состояния здоровья гражданина, наличия судимости, постоянного места жительства и других условий).

Заметим, что Декларация прав и свобод человека и гражданина РФ 1991 года подчеркивает, что перечень прав и свобод, закрепленных Декларацией, не является исчерпывающим и не умаляет других прав и свобод человека и гражданина.

В отличие от прав все обязанности абсолютны. Конституция РФ акцентирует внимание именно на равенстве не только прав, но и обязанностей граждан.

К основным обязанностям Конституция РФ относит:

— уплату законно установленных налогов и сборов (ст. 57 Конституции). Данная обязанность реализуется через гл. 23 Налогового кодекса РФ и законодательство субъектов Федерации;

— сохранение природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ). Обязанности граждан закреплены в основном (рамочном) Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды», Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» и другими законами;

— защиту Отечества (ст. 59 Конституции РФ). Эта обязанность реализуется через исполнение Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и других законов;

— заботу о сохранении исторического и культурного наследия, сбережение памятников истории и культуры (ст. 44 Конституции РФ). Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусмотрены не только обязанности, но и ответственность физических лиц за нарушение данного закона;

— обеспечение родителями или лицами, их замещающими, получения детьми основного общего образования (ст. 43 Конституции РФ). Эта обязанность, так же как и право на получение общего образования, реализуется через Федеральный закон 1996 г. «Об образовании».

Этот весьма ограниченный круг обязанностей в действительности гораздо многообразнее. Основной обязанностью граждан является

³⁸ См.: СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

соблюдение Конституции РФ и законов (ст. 15 Конституции РФ). Законность и правопорядок предполагают, чтобы граждане не только в полной мере могли использовать данные им права и свободы, но и с наилучшим результатом выполняли свои обязанности.

Важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

Механизм административно-правового регулирования включает в себя гарантии прав и обязанностей граждан, способы их реализации и защиты, ответственность за нарушение прав и несоблюдение обязанностей, т. е. ту совокупность правовых средств, с помощью и посредством которых государство определяет правовое положение граждан в сфере государственного управления.

Различают экономические, политические, юридические и организационные гарантии прав граждан. Но, как заметил А. П. Алехин, их целесообразно подразделить на два вида: судебные и внесудебные.³⁹

В соответствии с Конституцией РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 46). К компетенции судов отнесены разнообразные категории дел, так или иначе затрагивающие права и свободы человека, выполнение ими своих обязанностей. Усиливается влияние судов на укрепление законности в правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Некоторые правовые акты и действия могут быть совершены только на основании судебного решения (лишение специального права, ограничение права на тайну переписки и др).

Вместе с тем роль органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, осуществляющих внесудебные гарантии прав и свобод граждан, определяется тем, что они занимаются непосредственным исполнением законов, а также наделены широкими юридическими полномочиями, использование которых часто имеет адресатом права, свободы и обязанности граждан.

Они создают необходимые материальные, организационные, правовые условия деятельности органов, предприятий, учреждений, связанные с реализацией прав граждан; разрешают конкретные индивидуальные дела (жалобы, обращения граждан) либо дела по итогам проверки подконтрольных объектов (продажа товаров и т. д.)

³⁹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Указ. соч. М., 1997. С. 84.

Охраняя права граждан, органы исполнительной власти заслушивают отчеты должностных лиц, уполномоченных применять административные наказания; рассматривают протесты и представления органов прокуратуры, частные определения и представления судов; проводят проверки по выступлениям в печати, информирующим об ущемлении прав и свобод человека и др.

Конституция РФ предусматривает учреждение должности Уполномоченного по правам человека (ст. 103, п. «д»), действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».⁴⁰

В соответствии с этим Законом Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, рассматривает жалобы граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, обращается в суд и в компетентные государственные органы с ходатайствами о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностных лиц, в решениях или действиях которых усматриваются нарушения прав и свобод.

Установлена административная ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, за неисполнение должностными лицами их обязанностей, установленных Законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а равно воспрепятствование его деятельности в иной форме (ст. 17.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

Кроме того, Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310 «Об уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека»⁴¹ утверждена указанная должность и Положение об уполномоченном.

При равенстве конституционных прав и свобод может быть узаконено неравенство отдельных категорий людей в зависимости от различных обстоятельств. Поэтому имеются существенные особенности в правовом статусе вынужденных переселенцев, беженцев, людей, проживающих в местностях экологического бедствия.

В соответствии с Федеральным законом от 20 декабря 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О вынужденных

⁴⁰ См.: СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁴¹ См.: Там же. 1998. № 14. Ст. 1540.

переселенцах»⁴² *вынужденный переселенец* — гражданин РФ, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводом для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка, а также другие лица, указанные в этом законе.

Беженец — это лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу вполне обоснованных опасений может стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной или политической группе; находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.⁴³

2. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

В настоящее время в Российской Федерации проживает значительное количество иностранных граждан и лиц без гражданства.

Иностранные граждане — это лица, не являющиеся гражданами России и имеющие доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.⁴⁴ Эти два признака определения иностранного гражданина следует дополнить третьим: постоянное или временное проживание или временное пребывание такого лица на территории России.

⁴² См.: СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

⁴³ См.: Федеральный закон от 28 июня 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон «О беженцах» (новая редакция) // Там же. 1997. № 26. Ст. 2959.

⁴⁴ См.: ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Там же. 2002. № 30. Ст. 3032.

Лица без гражданства — это граждане, проживающие на территории РФ, однако не являющиеся гражданами России и не имеющие доказательств своей принадлежности к иностранному государству.

Российское законодательство предусматривает также двойное гражданство.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства определяется Конституцией РФ (ст. ст. 62, 63), Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Кроме того, правовое положение иностранных граждан может определяться также на основании международных договоров и других документов.

Иностранные граждане для въезда в Российскую Федерацию должны иметь, кроме документов, удостоверяющих личность, приглашение или российскую визу. Основаниями для оформления визы для них являются: 1) приглашение на въезд в Российскую Федерацию, выданное Министерством иностранных дел Российской Федерации (МИДом России), Министерством внутренних дел Российской Федерации (МВД России) или его территориальными органами; 2) решение, принятое МИДом России, его дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями, по ходатайству иностранного гражданина, поданному в связи с необходимостью въезда в Российскую Федерацию для экстренного лечения вследствие тяжелой болезни или смерти близкого родственника; 3) решение территориального органа внутренних дел о выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание в Российской Федерации; 4) договор на оказание по туристскому обслуживанию и подтверждение о приеме иностранного туриста туристической организацией; 5) решение органа внутренних дел о признании иностранного гражданина или лица без гражданства беженцем по его заявлению.

В зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания ему может быть выдана виза дипломатическая, служебная, обыкновенная, транзитная и для временного проживания.

В свою очередь, обыкновенная виза может быть частной, деловой, туристической, учебной, рабочей, гуманитарной и для получения убежища.

Форма визы, порядок и условия ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления в случае утраты и порядок аннулирования визы установлены постановлением Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335.⁴⁵

Основаниями для отказа на въезд в РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства являются:

1) необходимость обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения;

2) в период своего предыдущего пребывания в РФ они были выдворены за пределы РФ в принудительном порядке либо депортированы (в течение пяти лет после административного выдворения или депортации);

3) наличие непогашенной или неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории РФ или за ее пределами;

4) непредставление документов, необходимых для получения российской визы (до их представления);

5) в том числе полиса медицинского страхования;

6) неподтверждение наличия средств для проживания на территории РФ;

7) принятие решения о нежелательности проживания в РФ.

Кроме того, въезд в РФ иностранным гражданам может быть не разрешен, если:

1) в пункте пропуска через Государственную границу РФ нарушили правила ее пересечения, таможенные правила, санитарные нормы (до устранения нарушения);

2) использовали подложные документы либо сообщили о себе или о целях своего пребывания заведомо ложные сведения;

3) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории РФ или за ее пределами;

4) два и более раза в течение трех лет привлекались к административной ответственности на территории РФ;

5) в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации при выезде не сдали миграционную карту;

6) в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа

⁴⁵ См.: Положение об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления визы в случае ее утраты, а также порядка аннулирования визы//СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2329.

либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы РФ.⁴⁶

Иностранцы пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за некоторыми изъятиями, т. е. их административная правоспособность имеет некоторые ограничения по сравнению с правоспособностью граждан России.

Это проявляется в том, что они:

1) не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти. Однако Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 12) наделяет правом постоянно проживающих в России иностранных граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;

2) не участвуют во всенародном голосовании (референдуме), но закон наделяет правом постоянно проживающих в России иностранных граждан участвовать в местном референдуме;

3) не имеют права (ст. 14 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») находиться на муниципальной службе;⁴⁷ замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ; быть членом экипажа военного корабля РФ или другого некоммерческого судна, а также командиром и членом воздушного судна государственной авиации; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ и перечень которых утверждается Правительством РФ.

Кроме того, для них установлен особый порядок удостоверения и признания иностранных дипломов об образовании и соответственно решен вопрос о возможности допуска к медицинской, педагогической и иной деятельности; установлен порядок предоставления РФ политического убежища в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища»;⁴⁸ установлен порядок допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, эмигрантов и реэмигрантов к государственной

⁴⁶ См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» //СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 159.

⁴⁷ См.: Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Там же. 2003. № 46. Ст. 4437.

⁴⁸ См.: Там же. 1997. № 30. Ст. 3601.

тайне на основании постановления Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1003 «Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне».⁴⁹

Но, как и граждане России, иностранцы свободно пользуются такими правами, как: на обжалование незаконных действий (решений) органов государственной власти и местного самоуправления, на свободу и личную неприкосновенность, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, на свободу совести и т. д.

Однако осуществление прав и свобод, предоставляемых иностранным гражданам, также неотделимо от исполнения ими обязанностей. Иностранцы на территории России обязаны: уважать Конституцию и российские законы; по прибытии в Российскую Федерацию в установленный срок зарегистрироваться по месту пребывания или месту жительства; получить вид на жительство для постоянного проживания; своевременно представлять ходатайства о продлении срока пребывания в России; получить разрешение органов внутренних дел на поездки в отдельные местности; незамедлительно выехать из России при получении визы на выезд и другие обязанности.

Выезд иностранным гражданам из РФ может быть ограничен, если они:

- 1) задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых (до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда);
- 2) осуждены за совершение преступления (до отбытия наказания или освобождения от наказания);
- 3) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом (до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторон);
- 4) не выполнили обязательства по уплате налогов (до выполнения этих обязательств).⁵⁰

Иностранному гражданину, нарушающему законодательство РФ, может быть применен ряд специфических мер административного принуждения. Во-первых, в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а выданное ранее разрешение аннулируется в случае, если данный гражданин совершает ряд противоправных действий, изложенных в этой статье (выступает за насильственное

⁴⁹ См.: СЗ РФ. 1998. № 53. Ст. 4407.

⁵⁰ См.: Ст. 28 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

изменение основ конституционного строя РФ, финансирует или планирует террористические акты и т. д.). Аналогичная мера принуждения может быть применена и в отношении постоянно проживающих иностранных граждан. Во-вторых, может быть аннулировано разрешение на работу (п. 9 ст. 18 Закона). В-третьих, может быть сокращен определенный срок его пребывания в России. Решение о сокращении срока пребывания принимается органами внутренних дел. В этом случае иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней, а также в течение 15 дней, если разрешение на временное проживание или вид на жительство аннулированы.

Если иностранный гражданин не выполнит эти обязанности, он подлежит депортации, т. е. принудительной высылке из РФ.

Кроме того, за нарушение иностранным гражданином режима пребывания в РФ к нему может быть применена мера административно-го наказания в виде выдворения за пределы РФ, если он:

1) не соблюдает установленный порядок регистрации либо передвижения или порядок выбора места жительства, уклоняется от выезда из РФ по истечении срока пребывания, а равно не соблюдает правила транзитного проезда через территорию РФ;⁵¹

4) нарушил режим Государственной границы РФ или режим в пункте пропуска через Государственную границу РФ.⁵²

Административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через Государственную границу РФ за ее пределы, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из РФ.

Если после объявления решения о выдворении иностранный гражданин уклоняется от самостоятельного выезда из России, он подлежит по постановлению судьи административному задержанию и выдворению в принудительном порядке.

Постановление об административном выдворении за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства за нарушение режима Государственной границы РФ и за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу приводится в исполнение пограничными органами Федеральной службы безопасности РФ.

Исполнение постановления производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется.

⁵¹ См.: КоАП РФ. Ст. 18.8.

⁵² См.: Там же. Ст. ст. 18.1, 18.4.

Если передача не предусмотрена договором РФ с указанным государством, выдворение осуществляется в месте, определяемом пограничными органами ФСБ России. О выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы РФ из пункта пропуска через Государственную границу РФ уведомляются власти иностранного государства.

Исполнение постановления об административном выдворении оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к указанному постановлению.

Постановление вместе с актом о его исполнении возвращается органу, вынесшему постановление.

Библиографический список

Конституция РФ. М.: Юрид. лит., 1993. Ст. ст. 2, 3, 6, 7, 17–63.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» //СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» //Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О вынужденных переселенцах» (новая редакция) //СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Там же. 1996. № 34. Ст. 4029; 2003. № 2. Ст. 159.

Федеральный закон от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О беженцах» (новая редакция) // Там же. 1997. № 26. Ст. 2959.

Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // Там же. 1997. № 47. Ст. 5340.

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Там же. 2002. № 22. Ст. 2031.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Там же. 2002. № 24. Ст. 2253.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Там же. 2002. № 30. Ст. 3032.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Там же. 2006. № 19. Ст. 2060.

Положение об Управлении по вопросам гражданства Администрации Президента РФ // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1994. № 12. Ст. 876.

Положение об Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан. Утв. указом Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 288 // СЗ РФ. 1997. № 4. Ст. 1612.

Указ Президента РФ от 24 января 1998 г. № 61 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Там же. 1998. № 5. Ст. 561.

Указ Президента РФ от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» // Там же. 2005. № 43. Ст. 4372.

Правила регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 // Там же. 1995. № 30. Ст. 2939.

Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности. Утв. постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 870 // Там же. 1995. № 37. Ст. 3619.

Положение о паспорте гражданина Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 // Там же. 1997. № 28. Ст. 3444.

Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года: распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2001 № 1270-рп // Рос. газета. 2001. 16 окт.

Закон СПб от 31 января 2001 г. «О порядке проведения гражданских акций в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания СПб. 2001. № 4.

Абдулаев М. И. Права человека: историко-сравнительный анализ СПб.: Изд-во СПбГУ. 1998.

Герасименко Ю. В. Лица, не являющиеся гражданами России как субъекты конституционно-правовых отношений // Государство и право. 2002. № 6. С. 22–28.

Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения: Сб. нормативных актов. М., 1994.

Шевченко Е. В. Признают или не признают мое образование за рубежом // Обучение и карьера в Санкт-Петербурге. 2001. № 5–6.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

1. Понятие и виды общественных объединений

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации целей, указанных в уставе общественного объединения.

Право граждан на объединение закреплено в Конституции РФ (ст. 30) и в ряде Федеральных законов: от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», от 12 января 1996 г. № 12-ФЗ «О некоммерческих организациях» и др.

Общественные объединения создаются в целях реализации и защиты гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод; активизации самодеятельности граждан, их участия в управлении государственными и общественными делами; удовлетворения профессиональных и любительских интересов; развития научного, технического и художественного творчества; охраны здоровья, участия в благотворительной деятельности; проведения культурно-оздоровительной и спортивной работы; охраны природы, памятников истории и культуры; патриотического и гуманистического воспитания; расширения международных связей; осуществления иной деятельности, не запрещенной законом.⁵³

Однако при создании общественных объединений предусмотрены определенные запреты и ограничения. Ст. 13 Конституции РФ и ст. 16 Федерального закона «Об общественных объединениях» закрепляют положение о том, что запрещается создание и деятельность общественных объединений, имеющих целью или методом действий свержение, насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расо-

⁵³ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 134.

вой, национальной или религиозной розни, совершение иных уголовно наказуемых деяний. Преследуются законом создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственность населения, права и охраняемые законом интересы граждан.

Отметим, что ограничения на создание отдельных видов общественных объединений могут устанавливаться только федеральным законом.

Общественные объединения создаются и действуют на основе принципов добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности.

Все общественные объединения имеют характерные для них черты:

а) образуются физическими и юридическими лицами на добровольной основе;

б) в силу своей природы не обладают государственно-властными полномочиями и не признаны субъектами правотворчества. Источником их полномочий юридического характера могут быть только нормативно-правовые акты;

в) действуют от своего имени;

г) не являются коммерческими организациями, преследующими в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли.⁵⁴

Общественные объединения могут быть разделены (классифицированы) по разным критериям.

В зависимости от организационно-правовых форм различаются общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, союзы общественных объединений, политические общественные объединения (политические партии).

Общественной о р г а н и з а ц и е й является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации могут быть физические и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено Федеральным законом «Об общественных объединениях» и законами об отдельных видах общественных объединений.

⁵⁴ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Указ. соч. С. 207.*

Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции), общему собранию. В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. В случае государственной регистрации общественного движения его постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности.

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет 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.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями или участниками либо решением учредителей фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками съезда (конференции) или общим собранием. В случае государственной регистрации фонд осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом (ГК) РФ.

Кроме рассматриваемого нами Федерального закона «Об общественных объединениях» вопросы образования и функционирования общественных фондов регламентируются другими законами и подзаконными нормативными актами. Примерами являются Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»⁵⁵ и Постановление Правительства РФ от 23 декабря 1999 г.

⁵⁵ См.: СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

№ 1432 «Об утверждении Правил размещения пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и контроля за их размещением».⁵⁶

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям учреждения.

Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем. В учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг. Этот орган может иметь право совещательного голоса при учредителе, но не может распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем. В случае государственной регистрации учреждения оно осуществляет свою деятельность в порядке, установленном ГК РФ.

Органом общественной самодеятельности является 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 по месту его создания. Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей.

Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов и организаций. В случае государственной регистрации он приобретает права юридического лица.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных документов (договоров, уставов, общественных объединений).

Политические партии как разновидность общественных объединений получили свое законодательное закрепление в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».⁵⁷

Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества

⁵⁶ См.: Рос. газета. 2000. 21 янв.

⁵⁷ См.: СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

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. Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе.

В зависимости от территориальной сферы деятельности общественные объединения могут быть общероссийскими, межрегиональными, региональными и местными.

Общероссийское общественное объединение — это объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территории более половины субъектов Федерации и имеет свои структурные подразделения — организации, отделения, филиалы, представительства.

Межрегиональное общественное объединение — это объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения, филиалы, представительства.

Региональное общественное объединение — это объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Местное общественное объединение — это объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Общественные объединения могут разделяться *по сфере деятельности, форме непосредственного подчинения и целям образования*.⁵⁸

По сфере деятельности общественные объединения подразделяются на объединения, действующие независимо от отрасли или сферы управления (например, политические партии), и объединения, действующие в отдельных отраслях и сферах управления (к примеру, научные, культурно-просветительные и др.).

По форме непосредственного подчинения общественные объединения делятся на объединения, руководимые соответствующими вышестоящими объединениями и их органами (например, профсоюзы), и объединения, действующие автономно (например, общественная юридическая консультация).

⁵⁸ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 137–138.

По целям образования общественные объединения подразделяются на политические партии, творческие союзы, религиозные объединения, физкультурно-спортивные общества, общества защиты прав потребителей и др.

2. Основы административно-правового статуса общественных объединений

Право граждан на объединение, основные государственные гарантии, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации регулируются Федеральным законом «Об общественных объединениях», Гражданским кодексом РФ и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Вопросы внутренней организации и деятельности общественных объединений регулируются уставами, принимаемыми самими общественными объединениями. Эти уставы регистрируются уполномоченными на то государственными органами, т. е. Федеральной регистрационной службой и ее территориальными органами. Отношения, регулируемые нормами уставов, не являются правовыми. Вместе с тем все общественные объединения, выполняя функции, предусмотренные их уставами, обязаны соблюдать законы и иные правовые акты.

Рассмотрим порядок создания общественных объединений, их реорганизации и ликвидации.

Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей (не менее трех физических лиц). Количество учредителей для создания политических партий, профсоюзов устанавливается законами об указанных видах общественных объединений. В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица — общественные объединения.

Административная правосубъектность общественных объединений возникает с момента принятия объединением ряда решений:

- об утверждении устава объединения;
- о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов съездом (конференцией) или общим собранием.

После принятия указанных решений объединение считается созданным. Оно осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие возраста 18 лет, и юридические лица, если иное не установлено законодательством. Иностранцы граждане и лица без гражданства могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие возраста 14 лет, а детских объединений — 10 лет.

Не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При создании общественных объединений права и обязанности их учредителей указываются в уставах объединений. Устав должен предусматривать:

- название, цели общественного объединения, его организационно-правовую форму;
- структуру объединения, руководящие и контрольно-ревизионные органы общественного объединения, территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (только для объединения, предусматривающего членство);
- компетенцию и порядок формирования руководящих органов объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;
- правила внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;
- источники формирования денежных средств и иного имущества объединения, права объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;
- порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

Устав общественного объединения может содержать описание символики данного объединения.

Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах Федеральной регистрационной службы. Но в этом случае оно не при-

обретает прав юридического лица. Что касается политических партий, то их государственная регистрация осуществляется в обязательном порядке.

Государственная регистрация общероссийского и международного общественных объединений производится Федеральной регистрационной службой; межрегионального объединения — органами Федеральной регистрационной службы по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа объединения; регионального и местного общественных объединений — территориальными органами Федеральной регистрационной службы.

Для государственной регистрации общественного объединения подаются:

- заявление в регистрирующий орган, подписанное членами постоянно действующего руководящего органа данного общественного объединения с указанием места жительства каждого;

- устав общественного объединения в двух экземплярах;

- выписка из протокола учредительного съезда или общего собрания, содержащая сведения о создании объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов;

- сведения об учредителях;

- документы об уплате регистрационного сбора и о предоставлении юридического адреса общественному объединению;

- протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений;

- при использовании общественным объединением личного имени гражданина или символики, защищенной законодательством РФ об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, — документы, подтверждающие правомочие на их использование.

Документы подаются на государственную регистрацию в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Орган, регистрирующий общественное объединение, в месячный срок обязан рассмотреть заявление о регистрации и принять решение: зарегистрировать объединение и выдать учредителям свидетельство о его регистрации либо отказать в государственной регистрации объединения и выдать учредителям письменный документ с мотивировкой отказа, который может быть обжалован в судебном порядке.

Орган Федеральной регистрационной службы вносит в Единый государственный реестр юридических лиц и выдает общественно-

му объединению свидетельство о государственной регистрации. Что касается политической партии, то образцы бланков свидетельств о государственной регистрации политической партии, ее регионального или структурного подразделения утверждены приказом Минюста России от 29 августа 2001 г. № 256 «Об утверждении образцов бланков свидетельств о государственной регистрации политической партии, ее регионального отделения, структурного подразделения». ⁵⁹

Существенными элементами административно-правового статуса общественных объединений являются их права и обязанности.

Для осуществления уставных целей *объединение имеет право*:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- принимать участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных законодательством;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- участвовать в избирательных кампаниях в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.

В своей деятельности *общественное объединение обязано*:

- соблюдать законодательство, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;
- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом

⁵⁹ См.: Рос. газета. 2001. 8 сент.

том, информировать орган, регистрирующий объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

— представлять по запросу органа, регистрирующего объединения, решения руководящих органов и должностных лиц объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, предоставляемых в налоговые органы;

— допускать представителей органа, регистрирующего объединения, на проводимые общественным объединением мероприятия, а также оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью объединения.

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы.

Общественное объединение по решению съезда (конференции) или общего собрания может быть реорганизовано. Государственная регистрация вновь образованного после реорганизации объединения осуществляется в указанном выше порядке. Имущество объединения, являющегося юридическим лицом, переходит после его реорганизации к вновь возникшим юридическим лицам в порядке, предусмотренном ГК РФ.

Ликвидация общественного объединения осуществляется либо по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного объединения, либо в судебном порядке. Решение о ликвидации объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в орган, зарегистрировавший объединение, для исключения указанного объединения из единого государственного реестра юридических лиц.

Кроме того, законом предусмотрена ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность в случаях нарушения им законодательства РФ.

Основаниями ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются:

— нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;

— неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо

систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Заявление в суд о ликвидации общероссийского или международного общественного объединения вносится Генеральным прокурором РФ.

Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального и местного общественных объединений вносится прокурором соответствующего субъекта Федерации в порядке, предусмотренном Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации».

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Порядок и основания ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, по решению суда применяются также в отношении запрета деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом.

Общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена также в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».⁶⁰

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура РФ.

Орган, регистрирующий общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным задачам. Он вправе:

- запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;
- направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;
- в случае выявленных нарушений выносить письменное предупреждение.

Финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством РФ о налогах.

Контроль (надзор) за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов может осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными государственными органами.

⁶⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

При нарушении законодательства общественными объединениями ответственность за совершенные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений. При совершении объединениями деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.⁶¹

Деятельность объединения может быть приостановлена судом.

Общественные объединения в соответствии со своими уставами могут наделять руководителей объединений полномочиями выступать от имени объединения и совершать юридически значимые действия. В этих случаях руководители (представители, служащие) объединения выступают в качестве субъектов права, в том числе и административного.

Российские общественные объединения в соответствии с их уставами могут вступать в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соглашения с иностранными некоммерческими неправительственными объединениями.

Кроме того, российские общественные объединения могут создавать свои организации, отделения или филиалы и представительства в иностранных государствах на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ и законодательства этих государств.

Рассмотрим более подробно некоторые виды общественных объединений.

Статус профсоюзов определяется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».⁶²

Профсоюз — это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

⁶¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»//СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

⁶² См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, политических партий, им не подотчетны и не подконтрольны. Они защищают право своих членов на труд, ведут переговоры и заключают с администрацией коллективные договоры, контролируют их выполнение. Профсоюзы контролируют также соблюдение законодательства о труде и его охране, имеют право на организацию и проведение в соответствии с федеральным законом забастовок, собраний, уличных шествий и демонстраций, пикетирования и других коллективных действий, используя их как средство защиты социально-трудовых прав и интересов работников.

Профсоюзы располагают значительными юридическими возможностями активно влиять на правотворчество по вопросам защиты социальных прав и интересов работников. Предложения профсоюзов и объединений должны учитываться федеральными органами государственной власти при рассмотрении проектов законодательных актов, затрагивающих социально-правовые права работников; органы исполнительной власти и органы местного самоуправления принимают проекты нормативных актов по таким вопросам с учетом мнения соответствующих профсоюзов.

Профсоюзы играют важную роль в защите трудовых прав работников. В установленных случаях расторжение трудового договора с работником — членом профсоюза — по инициативе работодателя может произведено только с предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа.

Профсоюзы обладают некоторыми правами, обеспечивающими им возможность влиять на формирование властных структур. Так, они вправе участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления; на паритетных началах с другими партнерами участвовать в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами; взаимодействовать с государственными органами и органами местного самоуправления по развитию санаторно-курортного лечения, учреждений отдыха, туризма, физической культуры и спорта.

Работодатель может передавать в бесплатное пользование профсоюзам находящиеся на балансе организации или арендуемые ею здания, сооружения, помещения и другие объекты, а также базы отдыха, спортивные и оздоровительные центры, необходимые для организации отдыха, ведения культурно-просветительной, физкультурно-оздоровительной работы с работниками и членами их семей. При

этом хозяйственное содержание, ремонт, отопление, освещение, уборка, охрана, а также оборудование указанных объектов осуществляются организацией, если иное не предусмотрено коллективным договором или соглашением.

Помимо прав, предусмотренных Федеральным законом о профессиональных союзах, их права и гарантии деятельности в области социального страхования и охраны здоровья, социального обеспечения, улучшения жилищных условий работников устанавливаются другими федеральными законами, а также законами субъектов.

С возрождением казачества в нашей стране принят ряд нормативных актов, способствующих развитию *казачьих обществ*. Так, Указами Президента РФ утверждены: Временное положение о государственном реестре казачьих обществ в РФ,⁶³ Положение о привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе⁶⁴, уставы: Сибирского, Забайкальского, Терского, Енисейского войсковых казачьих обществ.⁶⁵

Положением о привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе определены виды службы, к которой они привлекаются, и порядок привлечения к государственной службе. Так, члены казачьих обществ:

1) несут военную службу в порядке, установленном федеральным законодательством;

2) привлекаются к охране Государственной границы РФ в составе общественных формирований;

3) привлекаются к производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для нужд Вооруженных сил РФ и других войск.

Кроме того, они могут привлекаться:

- к охране общественного порядка;
- охране объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также сопровождению грузов;
- участию в мероприятиях, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием помощи пострадавшим;
- участию в таможенной охране в составе таможенных органов РФ;
- участию в егерской, природоохранной и экологической службе, а также контролю за использованием и охраной земель;
- охране лесов от пожаров и защите их от вредителей и болезней;
- охране объектов обеспечения жизнедеятельности населения.

⁶³ См.: Указ от 9 августа 1995 г. № 835//СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3359.

⁶⁴ См.: Указ от 16 апреля 1996 г. № 563//Там же. 1996. № 17. Ст. 2954.

⁶⁵ См.: Рос. газета. 1997. 19 февр.; 25 июня.

Привлечение членов казачьих обществ осуществляют заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления.

Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»⁶⁶ еще более укрепил административно-правовой статус казаков и установил, что российское казачество вправе проходить все виды государственной службы: гражданскую, военную и правоохранительную. Казаки могут также привлекаться к несению муниципальной службы при условии, что казачье общество, члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению муниципальной службы, внесено в государственный реестр казачьих обществ РФ.

Особое место среди общественных объединений занимают *религиозные объединения*. В соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁶⁷ религиозным объединением в РФ признается 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.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозная группа осуществляет свою деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица.

Религиозная организация должна быть зарегистрирована как юридическое лицо.

Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные.

Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из 10 участников, достигших возра-

⁶⁶ См.: Рос. газета. 2005. 8 дек.

⁶⁷ См.: СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

ста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении.

Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

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 органом местного самоуправления, или подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной организации того же вероисповедания, выданное указанной организацией.

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией и должен отвечать требованиям гражданского законодательства РФ.

Государственная регистрация религиозных организаций осуществляется Федеральной регистрационной службой и ее территориальными органами.

Религиозной организации может быть отказано в государственной регистрации в случаях, если:

1) цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции РФ и законодательству РФ (со ссылкой на конкретные статьи законов);

2) создаваемая организация не признана в качестве религиозной;

3) устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства РФ или содержащиеся в них сведения недостоверны;

4) в едином государственном реестре юридических лиц ранее зарегистрирована организация с тем же наименованием;

5) учредитель неправомочен.

Какие же запреты существуют в отношении религиозных объединений? Во-первых, Федеральным законом запрещается создание таких объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях. Во-вторых, запрещается создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону. Поэтому в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции РФ, Федерального закона о религиозных объединениях и иных федеральных законов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятель-

ности, противоречащей целям ее создания, такая организация может быть запрещена и ликвидирована по решению суда.

Надзор за исполнением законодательства РФ о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры РФ. А орган, зарегистрировавший религиозную организацию, осуществляет контроль за соблюдением его устава относительно целей и порядка ее деятельности.

Федеральным законом (ст. 13) предоставлено право иностранной религиозной организации открытия своего представительства на территории РФ. Положение о порядке регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций утверждено постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 130.⁶⁸

Следует отметить, что Президентом РФ уделяется много внимания вопросам взаимодействия федеральных органов государственной власти с различными общественными объединениями. Этому способствует, в частности, Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека», Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», а также Указ Президента РФ от 28 сентября 2005 г. № 1138 «Об утверждении членов Общественной палаты Российской Федерации».

Библиографический список

Конституция РФ. М., 1993. Ст. ст. 13, 14, 15, 30.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»//СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»//Там же. 1996. № 3. Ст. 145.

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10 «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»//Там же. 1996. № 3. Ст. 148.

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»//Там же. 1997. № 39. Ст. 4465.

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»//Там же. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁶⁸ См.: Рос. газета. 1998. 12 февр.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»//СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека»//Там же. 2004. № 46. Ч. 2. Ст. 4511.

Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2005 г. № 1138 «Об утверждении членов Общественной палаты Российской Федерации»//Там же. 2005. № 40. Ст. 4025.

Агапов А. Б. Некоторые проблемы информационно-правового обеспечения деятельности общественных объединений в Российской Федерации// Государство и право. 1994. № 2. С. 52–58.

Агапов А. Б. Церковь и исполнительная власть//Там же. 1998. № 4. С. 98–104.

Веденев Ю. А. Политические партии в избирательном процессе: Правовые иллюзии и реальность//Там же. 1995. № 37. С. 19–28, 78–83.

Демидов А. И. Мир политических ценностей//Правоведение. 1997. № 4. С. 42–45.

Дозорцев П. Конституционно-правовые основы свободы совести в России//Рос. юстиция. 1999. № 2. С. 25–29.

Зайцева Е. А. Общественные объединения в системе российского общества: конституционно-правовые вопросы. Тверь, 1992. С. 245–255.

Каневский К. Религиозный ренессанс в России: проблемы государственно-конфессиональных отношений//Рос. юстиция. 2002. № 11. С. 26–31.

Кудрявцева Г. А. Право собственности общественных объединений по федеральному законодательству России//Государство и право. 1998. № 4. С. 158–161.

Лапаева В. В. Закон об общественных объединениях нуждается в совершенствовании//Журнал российского права. 1997. С. 32–36.

Лунарев Г. П. Социальное назначение религиозных организаций как основа их правового статуса//Государство и право. 1995. № 11. С. 22–31.

Морозова Л. А. Государство и церковь: особенности взаимоотношений//Там же. 1995. № 3. С. 84–89.

Полосин В. Религия и социальный охват населения//Религия и право. 1998. № 1–2. С. 42, 67–71.

Право и многопартийность в России. М., 1994.

Савельев А. Вопросы свободы совести в региональных нормативных актах//Рос. юстиция. 1999. № 10. С. 39–45.

Салыгин Е. Каким быть государственно-церковным отношениям в России?//Там же. 1998. № 2. С. 59–69.

Черемных Г. Общественные объединения: Регулирование деятельности//Там же. 1996. № 4. С. 40–41.

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

1. Понятие и виды органов исполнительной власти

Главное, или центральное, место среди субъектов административного права принадлежит органам исполнительной власти.

В теории административного права нет единого подхода в формулировании понятия «орган исполнительной власти». Так, по мнению А. П. Коренева, под органом исполнительной власти (органом государственного управления) понимается целостное структурно оформленное самостоятельное социальное образование, функционально осуществляющее исполнительную и распорядительную деятельность в целях решения задач общества и государства в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и межотраслевых сферах государственной деятельности.⁶⁹

А. П. Алехин считает, что под органом исполнительной власти следует понимать учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера, обособленное от других органов государства организационно, функционально и юридически.⁷⁰

Итак, органом исполнительной власти является исполнительно-распорядительный орган, реализующий эту власть (орган государственного управления), т. е. проводящий в жизнь законы и подзаконные акты федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в сферах деятельности государства, отнесенных к его ведению, и наделенный правомочиями по применению мер государственного принуждения.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти определяется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными и иными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, конституциями республик, уставами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

Административно-правовой статус органа исполнительной власти определяется также его конкретным назначением, местом и ролью в системе управления. Вместе с тем общими чертами правового положения органа являются:

⁶⁹ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 80.

⁷⁰ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Указ. соч. С. 101–102.

- подзаконный характер деятельности органов исполнительной власти;
- наделение правом распорядительства, т. е. издания подзаконных юридических актов;
- подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим;
- оперативная самостоятельность органов в пределах компетенции;⁷¹
- наделение правом применять меры государственного принуждения.

В научной и учебной литературе применяются различные критерии для классификации органов исполнительной власти. Возьмем за основу точку зрения, изложенную А. П. Корневым. Он считает, что все органы исполнительной власти (государственного управления) подразделяются по основаниям и порядку образования, по характеру компетенции, по порядку разрешения подведомственных вопросов, по территории деятельности, по источнику финансирования.⁷²

По основаниям и порядку образования все органы исполнительной власти подразделяются на две группы:

- образование которых предусмотрено Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ (Администрация Президента РФ, Правительство РФ, правительства субъектов Федерации);
- создаваемые на основе текущего законодательства и подзаконных актов (федеральные министерства, службы, агентства; комитеты и управления в субъектах Федерации и др.).

По характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются на органы:

- общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления (Правительство РФ, правительства, администрации краев, областей);
- отраслевой компетенции, ведающие какой-либо одной отраслью управления (федеральные министерства, комитеты и управления в администрациях субъектов Федерации);
- межотраслевой (специальной) компетенции, ведающие вопросами управления, имеющими межотраслевое значение (органы государственной статистики, органы по тарифам, финансовым рынкам).

По порядку разрешения подведомственных вопросов выделяют две группы органов исполнительной власти:

⁷¹ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 80.

⁷² См.: Там же. С. 81–83.

— коллегиальные органы, обсуждающие и разрешающие подведомственные вопросы коллегиально (Правительство РФ, правительства субъектов Федерации);

— единоначальные органы, в которых подведомственные им вопросы разрешаются руководителем данного органа исполнительной власти (министерства, управления, отделы).

Но и в единоначальных органах исполнительной власти единоначалие нередко сочетается с коллегиальностью. Так, в федеральных министерствах и в других единоначальных органах образуются коллегии, в состав которых входят руководители органа, его заместители и другие руководящие работники, а также специалисты. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами руководителя единоначального органа.

По территории деятельности органы исполнительной власти делятся:

— на федеральные, распространяющие свою деятельность на всю территорию России (Администрация Президента РФ, Правительство РФ, федеральные министерства и иные органы исполнительной власти);

— региональные, действующие на территории определенных регионов, т. е. на части территории России. Деятельность этих органов может осуществляться в пределах нескольких республик, краев, областей и иных территориальных единиц (в пределах федерального округа, военного округа);

— субъектов Федерации, осуществляющие деятельность, соответственно, в пределах территорий республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов.

По источнику финансирования органы исполнительной власти можно рассматривать только как бюджетные, т. е. финансируемые за счет федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации.

2. Система, структура и полномочия органов исполнительной власти

Система органов исполнительной власти базируется на принципе федерализма. Юридически она закреплена Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями республик, уставами и другими законами субъектов Федерации и иными нормативными актами.

В соответствии с принципом федерализма действующая система исполнительной власти состоит из следующих уровней (п. 2 ст. 77 Конституции РФ):

- федеральные органы исполнительной власти РФ (первый);
- органы исполнительной власти субъектов РФ (второй).

Единство системы исполнительной власти юридически выражается в том, что акты федеральных органов исполнительной власти обязательны для соответствующих органов исполнительной власти субъектов Федерации, а акты последних подлежат соблюдению федеральными органами исполнительной власти.

Рассмотрим первый уровень системы органов исполнительной власти, к которому относятся: Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. Но прежде чем рассматривать структуру федеральных органов исполнительной власти, определим место Президента РФ в системе органов государственной власти.

Президент РФ, являясь главой государства, не входит ни в одну из ветвей власти, однако в сфере исполнительной власти наделен широкими полномочиями. Он в соответствии со ст. ст. 80–90 Конституции РФ:

- определяет внутреннюю и внешнюю политику России; его полномочия распространяются на всю сферу государственного управления;

- создает федеральные органы исполнительной власти, утверждает их систему и структуру, определяет содержание и важнейшие направления деятельности ее системы;

- формирует Правительство РФ (назначает с согласия Государственной думы Председателя, принимает решение об отставке Правительства, по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя, федеральных министров);

- имеет право председательствовать на заседании Правительства РФ;

- издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории России;

- вправе отменять акты Правительства РФ и приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации;

- формирует и возглавляет Совет безопасности РФ, формирует Администрацию Президента;

- назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в це-

лях обеспечения единства государственной политики в деятельности органов исполнительной власти России, повышения эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами субъектов Федерации;

— назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил РФ;

— является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами России;

— обладает другими полномочиями в сфере исполнительной власти.

Перейдем к характеристике федеральных органов исполнительной власти, возглавляемых *Правительством РФ*, которое является высшим исполнительным органом государственной власти РФ.

Ст. 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» определяет Правительство РФ как коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в РФ. В состав его входят Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры. Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной думы. Другие члены Правительства — заместители и федеральные министры — также назначаются Президентом по предложению Председателя Правительства.

Правительство согласно Конституции РФ обладает широкими полномочиями во многих сферах жизнедеятельности государства:

— разрабатывает и представляет в Государственную думу федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

— отчитывается перед Государственной думой об исполнении федерального бюджета;

— обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

— проводит единую государственную политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

— управляет федеральной собственностью;

— осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;

— воплощает в жизнь меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

— формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию.

Правительство осуществляет и иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента РФ.⁷³

Подготовка и проведение заседаний Правительства осуществляется на основе Регламента Правительства РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260.⁷⁴

В соответствии с Регламентом работа Правительства организована на основе плана, разрабатываемого на полугодие, который утверждается Председателем Правительства.

Очередные заседания Правительства проводятся по утвержденному плану в определенные дни недели, но не реже одного раза в месяц. Внеочередные заседания проводятся по решению Председателя Правительства, в его отсутствие — Заместителем Председателя Правительства по мере необходимости.

Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины членов Правительства. Решения, принятые на заседании Правительства, оформляются протоколом.

Для решения оперативных вопросов Правительство по предложению Председателя может образовать Президиум Правительства РФ.

Правовыми формами осуществления Правительством своих полномочий являются постановления и распоряжения, принимаемые на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Оно же обеспечивает организацию и исполнение принимаемых им актов на всей территории России.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Оно может подать в отставку и до истечения срока своих полномочий. Отставка принимается или отклоняется Президентом РФ. Правительству может быть выражено недоверие Государственной думой, которая выносит по этому вопросу постановление, принимаемое большинством голосов от общего числа ее депутатов. После выражения недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной думы.

К организационно-правовым формам органов федеральной исполнительной власти относятся:

— федеральные министерства;

⁷³ См.: Конституция РФ. М., 1993. Ст. 114; Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации». Ст. 22.

⁷⁴ См.: СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

- федеральные службы;
- федеральные агентства.⁷⁵

Таким образом, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 закреплено, что система федеральных органов исполнительной власти включает в себя три элемента: министерства, службы и агентства.

Первым звеном системы федеральных органов являются *министерства РФ*.

Министерство РФ — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере (отрасли) деятельности.

Министерство образуется на основании указа Президента РФ; возглавляется министром, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр входит в состав Правительства РФ, осуществляет государственное управление и координацию деятельности в подчиненной отрасли или сфере деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и функций.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и положением о министерстве, утверждаемым Президентом или Правительством РФ.

Министр издает приказы, распоряжения, указания, инструкции по вопросам, входящим в его компетенцию (в необходимых случаях совместно с другими федеральными органами исполнительной власти), т. е. устанавливает правила поведения, обязательные для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами и гражданами (нормативно-правовые акты).

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобожденных от должности Президентом РФ или Правительством РФ. В министерстве образуется совещательный орган — коллегия в со-

⁷⁵ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»//СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945, а также Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»//Там же. 2004. № 21. Ст. 2023.

ставе министра (председатель коллегии), его заместителей по должности, руководящих работников и специалистов министерства, ученых, представителей других организаций. Персональный состав коллегии утверждается Правительством России. Решения коллегии оформляются протоколами и реализуются при необходимости приказами министра.

Структуру министерства составляют руководство (министр, его заместители, коллегия), департаменты, главные управления, управления, отделы и иные подразделения. Структура и положения о структурных подразделениях утверждаются министром, за исключением тех министерств, положение о которых утверждает Президент РФ (например, МВД России). Министерство является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием.

Федеральные министерства функционируют в различных сферах жизнедеятельности. В настоящее время Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы следующие федеральные министерства, которые подразделены на две группы:

— министерства, руководство деятельностью осуществляет Президент РФ (Министерство внутренних дел РФ; Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство иностранных дел РФ; Министерство обороны РФ; Министерство юстиции РФ);

— министерства, находящиеся в ведении Правительства РФ (Министерство здравоохранения и социального развития РФ; Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ; Министерство образования и науки РФ; Министерство природных ресурсов РФ; Министерство промышленности и энергетики РФ; Министерство регионального развития РФ; Министерство сельского хозяйства РФ; Министерство транспорта РФ; Министерство информационных технологий и связи РФ; Министерство финансов РФ; Министерство экономического развития и торговли).

Вторым звеном системы федеральных органов исполнительной власти являются *федеральные службы*. Президентом РФ установлено, что федеральная служба 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 РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Следует отметить, что Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 определено, что, во-первых, не все федеральные службы являются самостоятельными, часть из них включена в структуры федеральных министерств, во-вторых, одними службами руководство осуществляет Президент РФ, другие — находятся в ведении Правительства РФ.

К самостоятельным федеральным службам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, относятся:

- Государственная фельдъегерская служба РФ.
- Служба внешней разведки РФ.
- Федеральная служба безопасности РФ.
- Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков.
- Федеральная служба охраны РФ.

В ведении Правительства РФ находятся следующие самостоятельные федеральные службы: антимонопольная; по тарифам; по финансовым рынкам; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; государственной статистики; по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Третьим звеном системы федеральных органов исполнительной власти являются *федеральные агентства*.

Федеральные агентства — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций контроля и надзора.

Президент РФ определил, что на правах самостоятельных федеральных агентств действуют подчиненные непосредственно ему Главное управление специальных программ Президента РФ и Управление делами Президента РФ.

Основная часть федеральных агентств включена в состав федеральных министерств. Так, например, Министерство природных ресурсов имеет три федеральных агентства: водных ресурсов, лесного хозяйства и по недропользованию. И лишь два федеральных агентства — Федеральное агентство по атомной энергии и Федеральное космическое агентство — являются самостоятельными и находятся в ведении Правительства РФ.

Возглавляет федеральное агентство генеральный директор.

Федеральные службы и агентства руководствуются в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряже-

ниями Правительства РФ, а также положениями о них, которые утверждаются Президентом или Правительством РФ.

В федеральных службах и агентствах образуются коллегии, утверждаемые Правительством РФ. Коллегия является совещательным органом. Ее решения оформляются приказами руководителя органа.

Рассматриваемые органы являются юридическими лицами, имеют расчетные и иные счета в учреждениях банков, печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием.

Второй уровень системы построения органов исполнительной власти представлен органами исполнительной власти субъектов Федерации. Правовую основу их деятельности образуют ст. ст. 65, 66, 71, 72, 73, 76 и 77 Конституции РФ, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституции республик, уставы и иные нормативно-правовые акты других субъектов Федерации.

Надо сказать, что системы органов исполнительной власти различных субъектов Федерации неодинаковы. Имеются различия в количестве и организационно-правовых формах составляющих их органов. Однако, несмотря на различия форм (названий) органов субъектов Федерации, функционируют органы исполнительной власти общей, отраслевой и межотраслевой (специальной) компетенции.

Система и организационно-правовые формы органов исполнительной власти в республиках определяются их конституциями, законами и иными актами; других субъектов — краев, областей, городов федерального значения и автономных образований — их уставами, принимаемыми в соответствии с законами и указами Президента РФ.

К органам общей компетенции относятся:

— правительства республик и других субъектов Федерации, образуемые либо представительными органами государственной власти, либо президентами, либо на основе сочетания выборности глав правительств и назначения на должности других членов правительств;

— администрация краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

В систему организаций исполнительной власти в республиках входят:

1. Система исполнительной власти, возглавляемая главой республики — президентом, который одновременно является председателем правительства.

В соответствии со ст. 69 Конституции Республики Бурятия ее президент является главой республики и председателем правительства.

Исполнительную власть в республике Коми, говорится в ст. 80 Конституции Республики Коми, осуществляют глава республики, возглавляемое им правительство, а также входящие в систему исполнительной власти республики местные администрации как органы государственного управления, осуществляющие исполнительные и распорядительные функции и обеспечивающие права и законные интересы граждан на соответствующей территории.

Глава Республики Коми является главой государства. Он возглавляет систему государственного управления республики, обеспечивает взаимодействие с республиканскими и федеральными органами государственной власти.

2. Система исполнительной власти, при которой кабинет министров республики (правительство) является исполнительным и распорядительным органом государственной власти республики и подчиняется главе государства — президенту республики. Такая форма организации исполнительной власти закреплена в ст. ст. 91, 95, 100, 101 Конституции Республики Башкортостан и в ст. ст. 11, 116–118 Конституции Республики Татарстан.

3. Система исполнительной власти, возглавляемой президентом республики, который является в ней высшим должностным лицом (Якутия, Чувашия).

4. Система исполнительной власти, отличительной особенностью которой служит наделение президента республики, являющегося главой государства, полномочиями главы исполнительной власти. Указанное сочетание двух форм правосубъектности у одного лица предусмотрено ст. 69 Конституции Республики Тыва и ст. 80 Конституции Республики Северная Осетия — Алания.

5. Коллегиальные системы формирования и организации исполнительной власти в республике. Это имеет место, когда: а) исполнительная власть (правительство республики) непосредственно формируется представительным органом, депутатским корпусом (в Удмурдской Республике); б) исполнительную власть возглавляет коллегиальный орган, который и образует правительство республики. Таким

государственным органом является Государственный Совет Республики Дагестан, который возглавляет исполнительную власть.

6. Система организации исполнительной власти, когда президент республики является главой республики и ее высшим должностным лицом. Эти весьма существенные правовые особенности организации исполнительной власти закреплены Степным Уложением (Основным законом) Республики Калмыкия в ст. 25 и Конституцией (Основным Законом) Кабардино-Балкарской Республики в ст. 73.⁷⁶

Глава администрации (губернатор) в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, конституцией республики или уставом и другими законодательными актами субъекта Федерации.

Рассмотрим более предметно органы исполнительной власти на примере города федерального значения – Санкт-Петербурга.

В Санкт-Петербурге исполнительная власть осуществляется администрацией города, структура которого включает в себя:

- главу администрации Санкт-Петербурга — губернатора города;
- Правительство Санкт-Петербурга.

Губернатор является высшим должностным лицом Санкт-Петербурга.

Ст. 38 Устава Санкт-Петербурга определяет, что наделение гражданина РФ полномочиями губернатора Санкт-Петербурга осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».⁷⁷

Гражданин РФ, наделенный полномочиями губернатора Санкт-Петербурга на срок 5 лет, вступает в должность после принесения присяги следующего содержания:

«Я, ... , вступая в должность Губернатора Санкт-Петербурга, клянусь соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы, Устав

⁷⁶ См.: Исполнительная власть в РФ/Под ред. А. Ф. Ноздрачева, А. Ю. Тихомирова. М., 1996. С. 70–79.

⁷⁷ См.: в ред. Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»//СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

Санкт-Петербурга и законы Санкт-Петербурга, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, всеми силами способствовать процветанию города и повышению благосостояния его жителей».

Губернатор Санкт-Петербурга осуществляет следующие полномочия:

1) представляет Санкт-Петербург в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти ее субъектов, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени города;

2) подписывает либо отклоняет законы Санкт-Петербурга, принятые Законодательным собранием;

3) вправе требовать созыва внеочередного заседания Законодательного собрания, а также созывать вновь избранное Законодательное собрание на первое заседание;

4) вправе участвовать в работе Законодательного собрания;

5) осуществляет право законодательной инициативы в Законодательном собрании Санкт-Петербурга;

6) формирует и возглавляет правительство Санкт-Петербурга, ведет заседания, обладая правом решающего голоса, подписывает правовые акты, а также принимает решение об отставке правительства;

7) представляет Законодательному собранию Санкт-Петербурга бюджет города программы социально-экономического развития и отчеты об их исполнении;

8) назначает члена Совета Федерации Федерального собрания РФ — представителя от правительства Санкт-Петербурга;

9) назначает половину членов Санкт-Петербургской избирательной комиссии;

10) вправе отменять правовые акты правительства Санкт-Петербурга в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, уставу Санкт-Петербурга, законам Санкт-Петербурга, правовым актам губернатора Санкт-Петербурга;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, уставом и законами Санкт-Петербурга;

12) обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с иными органами государственной власти, а также взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Какие ограничения предусмотрены для губернатора?

Губернатор не может быть одновременно депутатом законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, органа местного самоуправления; не может заниматься другой оплачиваемой должностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Полномочия губернатора прекращаются в день принесения присяги новым губернатором.

Полномочия губернатора в соответствии с федеральным законом прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

2) отрешения от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия Законодательным собранием Санкт-Петербурга;

3) отставки по собственному желанию;

4) отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»;

5) признания недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда;

6) признания безвестно отсутствующим или объявления умершим решением суда;

7) вступлением в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

9) утраты гражданства РФ.

Законодательное собрание Санкт-Петербурга вправе выразить недоверие губернатору в случае:

а) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, уставу и законам Санкт-Петербурга, если такие противоречия установлены судом, а губернатор не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) установленного судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, устава и законов Санкт-Петербурга, если это повлекло массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) ненадлежащего исполнения губернатором своих обязанностей.

Правительство Санкт-Петербурга — постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, образуемый для предварительного рассмотрения наиболее

важных вопросов, отнесенных к компетенции администрации Санкт-Петербурга. Решения правительства имеют рекомендательный характер и оформляются протоколами.

Состав правительства Санкт-Петербурга не может превышать 15 человек.

В состав правительства входят: губернатор Санкт-Петербурга, вице-губернатор, осуществляющий организационное, правовое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности губернатора и правительства Санкт-Петербурга — руководитель администрации губернатора Санкт-Петербурга, не менее шести вице-губернаторов, отвечающих за решение вопросов:

- экономического развития города, налоговой, финансовой, промышленной и научно-технической политики, управления государственным имуществом;

- социальной и демографической политики, социальной защиты, здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды;

- городского хозяйства, жилищной политики, благоустройства, транспорта, связи, энергетики, природопользования;

- капитального строительства и реконструкции объектов недвижимости, дорожного строительства, архитектуры и градостроительства, земельной политики;

- научной политики, высшего образования, общего, профессионального и дошкольного образования, культуры, средств массовой информации, молодежной политики, физической культуры и спорта;

- законности, правопорядка и безопасности, внешних связей, развития туризма, а также в иных сферах, определяемых губернатором Санкт-Петербурга.

В правительство могут входить иные лица: представитель губернатора в Законодательном собрании; не более двух руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Руководители органов и другие должностные лица назначаются на должность и освобождаются от должности губернатором на срок его полномочий. Исключения могут предусматриваться законодательством РФ. Например, министром внутренних дел РФ назначается начальник ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области по согласованию с главой Администрации.

Законодательное собрание Санкт-Петербурга участвует в формировании состава Правительства посредством рассмотрения на его заседаниях кандидатур, выдвинутых губернатором на вышеуказанные должности.

Постановление Законодательного собрания о согласовании назначения на должность кандидатуры вице-губернатора считается принятым, если за него проголосовало более половины от числа избранных депутатов.

Правительство Санкт-Петербурга выполняет следующие функции:

1) осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

2) разрабатывает проекты бюджета, программ социально-экономического развития города;

3) предварительно рассматривает проекты законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств, другие проекты законов Санкт-Петербурга, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета города;

4) обеспечивает исполнение бюджета Санкт-Петербурга, готовит отчеты об его исполнении и о выполнении программ социально-экономического развития;

5) утверждает перечень главных распорядителей средств бюджета города;

6) формирует и возглавляет иные исполнительные органы государственной власти города, назначает и освобождает от должности их руководителей;

7) управляет и распоряжается собственностью города, а также федеральной собственностью, переданной в управление Санкт-Петербургу в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами РФ;

8) вправе предложить органу местного самоуправления (МСУ), выборному или иному должностному лицу привести в соответствие с законодательством РФ, устав Санкт-Петербурга, законы и иные нормативно-правовые акты, а также вправе обратиться в суд;

9) вправе отменять правовые акты иных исполнительных органов государственной власти города, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам и уставу Санкт-Петербурга;

10) вправе приостанавливать действие правовых актов иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга;

11) учреждает и ликвидирует организации, назначает и освобождает от должности их руководителей.

Правительство Санкт-Петербурга осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, уставом и законами города.

Заседания правительства Санкт-Петербурга проводятся в порядке, предусмотренном регламентом правительства. Заседание правительства считается правомочным, если на нем присутствует более половины назначенных его членов.

На заседаниях правительства председательствует губернатор, а в его отсутствие — лицо, исполняющее его обязанности.

Вице-губернаторы и иные члены правительства участвуют в его заседаниях лично, а при невозможности участия информируют об этом администрацию губернатора.

На заседаниях правительства решения принимаются большинством голосов от присутствующих членов правительства. При равенстве голосов голос председательствующего является решающим.

Материалы заседаний правительства и принятые решения относятся к служебной информации. Кроме того, правительство может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Постановления правительства подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия.⁷⁸

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993. Ст. 10, 11, 18, 71, 72, 77, 78, 83, 110–114.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Федеральный конституционный закон 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» // Там же. 2004. № 13. Ст. 1110.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Там же. 1999. № 26. Ст. 3176.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и ис-

⁷⁸ См.: ст. 11 Закона Санкт-Петербурга от 30 октября 2003 г. «О Правительстве Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного собрания СПб. 2003. № 12.

полнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» //Там же. 2000. № 20. Ст. 2112.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» //Там же. 2004. № 11. Ст. 945.

Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» //Там же. 2004. № 13. Ст. 1188.

Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Там же. 2004. № 15. Ст. 1395.

Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» //Там же. 2004. № 21. Ст. 2023.

Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» //Там же. 2004. № 52. Ч. 2. Ст. 5427.

Постановление Правительства РФ от 20 марта 1997 г. № 327 «О Полномочном представителе Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации» //Там же. 1997. № 13. Ст. 1543.

Постановление Правительства от 2 февраля 1998 г. № 129 «Об утверждении Положения об обеспечении контроля за соблюдением соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» //Там же. 1998. № 6. Ст. 753.

Постановление Правительства РФ от 21 мая 1998 г. № 477 «Об образовании Президиума Правительства Российской Федерации» // Там же. 1998. № 21. Ст. 2248.

Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» //Там же. 2003. № 7. Ст. 658.

Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» //Там же. 2004. № 23. Ст. 2313.

Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317.

Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

Устав Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. // Вестник законодательного собрания СПб. 1998; 2003. № 12.

Закон Санкт-Петербурга от 30 октября 2003 г. № 642-87 «О Правительстве Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного собрания СПб. 2003. № 12.

Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие / Под ред. А. Н. Козырина М.: Спарк, 1996.

Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2000.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Основные понятия и институты: Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2004.

Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004.

Велетминский И. 60 вместо 89: именно столько полноценных регионов должно остаться в России по прогнозам министра регионального развития В. Яковлева // Рос. газета. 2005. 14 апр.

Журавлев А. Л., Комарова В. В., Полянский И. А. Структура исполнительной власти Российской Федерации в современный период // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 4. С. 2–8.

Журавлев А. Л., Комарова В. В. Правовые основы деятельности органов исполнительной власти — субъекта Российской Федерации // Там же. 2001. № 2. С. 6–9.

Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А. Ф. Ноздрачева, А. Ю. Тихомирова. М.: БЕК, 1996.

Корнев А. П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. / МЮИ МВД России. М., 1998. Ч. 1 и 2.

Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. М.: Юрист, 1996.

Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2000.

Потемкин А. Меньше регионов — сильнее страна // Рос. газета. 2004. 8 дек.

Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Спарк, 1994.

Радченко В. Президент Российской Федерации в системе разделения властей // Рос. юстиция. 1995. № 8.

Труханович Л. В. Административное право России (конспект лекций). М.: ПРИОР, 2000.

Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенная части: Учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2001.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Понятие государственной службы, ее виды и принципы

Служба — вид социальной деятельности людей. В зависимости от форм собственности, на которой базируются органы, объединения, учреждения и организации, где люди осуществляют служебную деятельность, а также характера выполняемых работниками функций служба может быть государственной, муниципальной и в негосударственных объединениях.

Государственная служба трактуется в широком и узком смысле. Под государственной службой в широком смысле понимается трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных функций в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях.

В узком смысле под государственной службой Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Федерации;
- органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов субъектов Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Федерации.⁷⁹

Посредством государственной службы реализуются задачи и функции государственных органов. Этот вид социальной деятельности носит государственно-властный характер и осуществляется гражда-

⁷⁹ См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации». Ст. 1//СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

нами, которые именуются государственными служащими, т. е. лицами, замещающими ту или иную должность в государственном органе и обладающими властными полномочиями по отношению к неподчиненным им по службе гражданам и должностным лицам организаций, предприятий, учреждений.

Государственный служащий — это лицо, занимающее должность за вознаграждение и осуществляющее различные должностные функции: управленческие (руководитель органа), правоохранительные, социально-культурные, обслуживающие и т. п.

Государственная служба должна осуществляться профессионалами. Профессионализм обусловлен необходимостью компетентного и преемственного осуществления деятельности государственных органов и иных структур.

Отличие государственной службы от других видов трудовой деятельности — от производства материальных благ, предпринимательства и других — состоит в том, что предметом труда служащего является информация.

Институт государственной службы носит межотраслевой характер, в него входят нормы конституционного, административного, трудового, гражданского, муниципального и других отраслей права. К специальным актам, регламентирующим государственную службу, относятся Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», другие федеральные законы и иные нормативно-правовые акты, в том числе указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, конституции, уставы, законы и другие нормативные акты субъектов Федерации, регулирующие вопросы государственной службы.

Особенности государственной службы в отдельных государственных органах устанавливаются законами на базе рамочного Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

В юридической литературе отмечалось, что в основу деления государственной службы на виды могут быть положены принципы федерализма, разделения властей, а также специфика сфер и отраслей государственной деятельности.

В соответствии с принципом федерализма и с учетом административно-территориального устройства государственная служба подразделяется на федеральную, находящуюся в ведении РФ, и службу субъектов Федерации, находящуюся в их ведении.⁸⁰

⁸⁰ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 109.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы» государственная служба включает в себя три вида: государственную гражданскую; военную и правоохранительную.

В свою очередь государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Федерации.

Государственная гражданская служба РФ подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Федерации.

Федеральная служба осуществляется в соответствии с Конституцией РФ (ст. 71, п. «т»), законодательными и иными нормативными актами РФ на государственных должностях в Администрации Президента Российской Федерации, Аппарате Правительства РФ, в аппаратах палат Федерального собрания РФ, Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, в федеральных государственных органах, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ, а также на иных должностях в соответствии с законодательством России.

Государственная служба в субъектах Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Федерации. Например, ст. 72, п. «л» Конституции РФ закрепляет положение о том, что в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат.

Военная служба — это вид федеральной государственной службы, представляющий 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.

Правоохранительная служба — вид 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.

Таким образом, правовое регулирование государственной службы в субъектах Федерации относится к совместной компетенции РФ и ее субъектов, а ее организация службы — в ведении субъекта РФ.

2. Принципы государственной гражданской службы, классификация должностей и их административно-правовой статус

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определено, что государственная гражданская служба РФ — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Принципами гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, должности государственной гражданской службы субъектов Федерации — законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации с учетом положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Классификация должностей гражданской службы включает в себя следующие категории:

1) руководители — должности руководителей и их заместителей государственных органов;

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;

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.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы: высшие должности гражданской службы; главные должности гражданской службы; ведущие должности гражданской службы; старшие должности гражданской службы; младшие должности гражданской службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, который утверждается указом Президента РФ.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации утверждается законом или иным нормативно-право-

вым актом субъекта Федерации, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы РФ, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации образуют Сводный реестр должностей государственной гражданской службы РФ. Порядок ведения Сводного реестра должностей государственной гражданской службы РФ утверждается указом Президента РФ.

Важным элементом статуса гражданских служащих являются классные чины гражданской службы.

Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.⁸¹

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин — действительный государственный советник РФ 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин — государственный советник РФ 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин — советник государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин — референт государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин — секретарь государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3-го класса.

⁸¹ См. подробнее: Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня). Утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111//СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 438.

Классный чин гражданской службы — действительный государственный советник РФ 1, 2 или 3-го класса присваивается Президентом РФ.

В федеральных органах исполнительной власти классный чин федеральной гражданской службы — государственный советник РФ 1, 2 или 3-го класса присваивается Правительством РФ.⁸²

Отметим, что первым документом, систематизирующим чины и установившим порядок их присвоения, является «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины», утвержденный Петром I 24 января 1722 года.⁸³

В юридической литературе при классификации государственных служащих используются различные критерии: по характеру выполняемой работы; органам, где работают служащие; характеру должностных функций; масштабу деятельности органов; характеру полномочий государственных служащих.

Однако Законом Санкт-Петербурга от 28 июня 1995 г. «Об утверждении Реестра государственных должностей органов государственной власти Санкт-Петербурга» установлены всего две группы должностей: руководителей и специалистов.

В число *квалификационных требований к должностям гражданской службы* входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей входит наличие высшего профессионального образования.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей

⁸² См. подробнее: Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим. Утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113//СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440.

⁸³ Полный текст «Табели о рангах»//Шепелёв Л. Е. Чиновный мир России: XVIII — начало XX. СПб.: Искусство-СПб, 1999. С. 135–138.

и младшей групп должностей входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, для гражданских служащих субъекта Федерации — законом субъекта Федерации.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

Рассмотрим содержание *административно-правового статуса государственного служащего*, которое раскрывается через права, обязанности, ограничения и запреты, а также требования, предъявляемые к гражданскому служащему.

Гражданский служащий — гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы и осуществляющий 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 Федерации.

Гражданский служащий имеет п р а в о:

1) на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

2) 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;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков;

4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим федеральным законом, иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а так-

же на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

6) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

8) ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

9) защиту сведений о гражданском служащем;

10) должностной рост на конкурсной основе;

11) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

12) членство в профессиональном союзе;

13) рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим федеральным законом и другими федеральными законами;

14) проведение по его заявлению служебной проверки;

15) защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;

16) медицинское страхование в соответствии с федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих РФ;

17) государственную защиту жизни и здоровья, себя и членов семьи, а также принадлежащего ему имущества;

18) государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Кроме того, гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

В чем же заключаются основные обязанности гражданского служащего?

Гражданский служащий о б я з а н:

1) соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативно-правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Федерации и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ;

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

10) сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Отметим, что гражданские служащие подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел РФ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции».⁸⁴

Рассмотрим ограничения, связанные с гражданской службой.

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской 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 государственной гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) 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;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством РФ;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с граж-

⁸⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

данским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства РФ или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах и имуществе.

Отметим, что иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением, за исключением указанных ограничений, могут устанавливаться только федеральными законами.

Следует сказать, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», кроме перечисленных ограничений, установил прямые запреты, связанные с гражданской службой:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае избрания: на выборную должность в органе местного самоуправления; на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральным законом и другими федеральными законами;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и т. д.). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками признаются соответственно федеральной собствен-

ностью и собственностью субъекта Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

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

9) 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;

10) 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;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве граж-

данского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Законом предусмотрены для бывшего служащего запреты после увольнения его с гражданской службы:

1) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Новацией Федерального закона «О государственной гражданской службе» являются *требования к служебному поведению гражданского служащего*.

Гражданский служащий о б я з а н:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа;

4) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

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

6) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов РФ;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

К другой новации Федерального закона следует отнести норму, предусматривающую *урегулирование конфликта интересов на гражданской службе*.

Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан и организаций.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для него, членов его семьи или лиц, указанных в п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми он связан финансовыми или иными обязательствами. В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, он обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

3. Прохождение государственной гражданской службы

Под прохождением государственной службы понимается система юридических фактов (элементов), вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений.

К таким фактам (элементам, стадиям) относятся: поступление на государственную гражданскую службу; аттестация государственных служащих; перемещение по службе; предоставление отпусков; прекращение государственной службы.

Рассмотрим эти элементы. Право поступления на государственную гражданскую службу, как правило, имеют граждане, достигшие 18 лет. Должности государственных служащих замещаются в порядке назначения, конкурса, по контракту, путем выборов,

Назначение на должность производит полномочный государственный орган или должностное лицо путем издания соответствующего юридического акта (приказа). С момента издания акта о назначении на должность на служащего возлагается осуществление должностных обязанностей и прав. В порядке назначения замещается большинство должностей государственных служащих.

Конкурс как способ замещения государственных должностей состоит в оценке профессиональных качеств среди подавших заявления об участии в нем.

Конкурс должен проводиться в два этапа. На первом этапе государственный орган публикует объявление о приеме документов для участия в нем не менее чем в одном периодическом печатном издании, а также размещает информацию о проведении его на сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования.

Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается представителем нанимателя после проверки достоверности сведений, представленных претендентами на замещение вакантной должности гражданской службы, а также после оформления в случае необходимости допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну. Конкурс проводится государственной конкурсной комиссией, действующей на постоянной основе, по результатам которого издается акт представителя нанимателя о назначении победителя.⁸⁵

⁸⁵ См. подробнее: Положение о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной гражданской службы. Утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005. № 112//СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

Контрактная форма поступления на службу состоит в том, что орган (руководитель органа — наниматель) заключает с гражданином в письменной форме контракт (договор, соглашение) на неопределенный срок или на срок от одного года до пяти лет. Форма контракта утверждена Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

Выборы применяются при замещении ограниченного круга государственных должностей. Суть этого способа замещения должностей состоит в выдвижении кандидатуры и акта избрания на должность.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет личное заявление, паспорт, трудовую книжку, документ об образовании, медицинское заключение о состоянии здоровья, справку из органов налоговой службы о его доходах и сведений об имущественном положении. Порядок подачи таких сведений определен Указом Президента РФ от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе».⁸⁶

Прохождение государственной службы отражается в личном деле государственного служащего.

Например, для федеральных государственных служащих ведение личных дел определено указами Президента РФ от 1 июня 1998 г. № 640 «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы»⁸⁷ и № 641 «О мерах по организации проверки сведений, предоставляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы».

Для гражданина, впервые назначенного на государственную должность, устанавливается испытательный срок от трех месяцев до одного года.

Для ряда категорий государственных служащих вступление в должность сопровождается обязательным принесением присяги.

⁸⁶ См.: СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2239.

⁸⁷ См.: Там же. 1998. № 23. Ст. 2501.

В некоторых видах государственной службы служащим присваиваются классные чины, в других — дипломатические ранги, воинские или специальные звания.⁸⁸

Новым в законодательстве следует считать положение о должностном регламенте гражданского служащего.

В должностной регламент включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

⁸⁸ См., напр.: Положение о службе в органах внутренних дел: Постановление Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 70; Положение о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве: Указ Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180//СЗ РФ. 2000. № 1. Ч. 1. Ст. 101.

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

В целях определения соответствия служащих занимаемой должности проводится *аттестация*. Она может быть очередной и внеочередной. Очередная аттестация проводится не чаще одного раза в три года. Внеочередная аттестация проводится при сокращении должностей в государственном органе и в связи с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Аттестация осуществляется аттестационной комиссией, формируемой руководителем государственного органа. Главный итог аттестации — оценка работы служащего. При аттестации рассматриваются вопросы о соответствии или несоответствии служащего занимаемой должности, о возможности продвижения по службе, о материальном стимулировании служебной деятельности. Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист государственного служащего, который хранится в личном деле.

Вместе с тем не все гражданские служащие подлежат аттестации.

Так, Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110,⁸⁹ определено, что аттестации не подлежат гражданские служащие:

- а) проработавшие в занимаемой должности менее одного года;
- б) достигшие возраста 60 лет;
- в) беременные женщины;
- г) находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;
- е) в течение года со дня сдачи государственного квалификационного экзамена.

Заметим, что федеральным законом и указанным Положением предусмотрено проведение также внеочередной аттестации.

Перемещение по службе регулируется законодательными и иными нормативными актами, касающимися прохождения государственной службы. Перемещение по службе производится на должность:

— вышестоящую — в порядке продвижения по службе с согласия служащего;

⁸⁹ См.: СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1036.

— равнозначную — с согласия служащего, при необходимости замещения другой должности либо для более целесообразного использования служащего с учетом его деловых, личных качеств и профессиональной подготовки, а также по семейным обстоятельствам, состоянию здоровья или возрасту;

— нижестоящую — при условиях сокращения: должностей или ликвидации государственного органа при невозможности перемещения на равнозначную должность, с согласия служащего; по состоянию здоровья; по личной просьбе; по служебному несоответствию — в аттестационном порядке; в дисциплинарном порядке — в связи с совершением грубого дисциплинарного проступка и др.

Предоставление отпусков — важный элемент прохождения государственной службы, необходимый для поддержания здоровья государственного служащего.

Гражданскому служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания.

Ежегодный оплачиваемый отпуск гражданского служащего состоит из основного и дополнительного оплачиваемых отпусков.

Гражданским служащим, замещающим высшие и главные должности гражданской службы, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 35 календарных дней.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы иных групп, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней.

Продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет исчисляется из расчета один календарный день за каждый год гражданской службы.

Дополнительные отпуска за ненормированный рабочий день, а также в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями гражданской службы предоставляются сверх ежегодного оплачиваемого отпуска.

Гражданскому служащему предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями гражданской службы, в том числе в связи со службой в местностях с особыми климатическими условиями, в соответствии с законодательством РФ.

По заявлению гражданского служащего ежегодный оплачиваемый отпуск может предоставляться по частям, при этом продолжительность одной части отпуска не должна быть менее 14 календарных дней. По согласованию с представителем нанимателя гражданскому

служащему может предоставляться часть отпуска иной продолжительности.

Ежегодный оплачиваемый отпуск должен предоставляться гражданскому служащему в соответствии с графиком отпусков, утвержденным представителем нанимателя.

Выплата денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска должна производиться не позднее чем за 10 календарных дней до начала указанного отпуска.

При предоставлении федеральному гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в размере двух месячных окладов денежного содержания.

При предоставлении гражданскому служащему субъекта Федерации ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в соответствии с законодательством субъекта Федерации.

При прекращении или расторжении служебного контракта, освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы гражданскому служащему выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска. По письменному заявлению гражданского служащего неиспользованные отпуска могут быть предоставлены ему с последующим увольнением (за исключением случаев освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы за виновные действия). При этом днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы считается последний день отпуска.

При увольнении в связи с истечением срока служебного контракта отпуск с последующим увольнением может предоставляться и тогда, когда время отпуска полностью или частично выходит за пределы срока действия служебного контракта. В этом случае днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы также считается последний день отпуска.

По семейным обстоятельствам и иным уважительным причинам гражданскому служащему по его письменному заявлению решением представителя нанимателя может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года. Гражданскому служащему также предоставляется отпуск без сохранения денежного содержания в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

Прекращение гражданской службы связано, как правило, с прекращением служебного контракта и регламентируется гл. 6 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Общими основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы являются:

- 1) соглашение сторон служебного контракта;
- 2) истечение срока действия срочного служебного контракта;
- 3) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего;
- 4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;
- 5) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- 6) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы;
- 7) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта;
- 8) отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе;
- 9) отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;
- 10) обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта;
- 11) нарушение установленных настоящим федеральным законом или другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы;
- 12) выход гражданского служащего из гражданства РФ;
- 13) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе» и другими федеральными законами;
- 14) нарушение запретов, связанных с гражданской службой;

15) отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Гражданский служащий в день освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный профсоюзный орган данного государственного органа не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

Библиографический список

Конституция РФ. М.: Экзамен, 2001. Ст. ст. 32, 71, 72.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» //СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. N 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» // Там же. 1998. № 13. Ст. 1474.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» //Там же. 2002. № 30. Ст. 3030.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» //Там же. 2003. № 22. Ст. 2063; № 46. Ч. 1. Ст. 4437.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» //Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 4202-1//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»//СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»//Там же. 1995. № 3. Ст. 173.

Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33 «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих»// Там же. 1995. № 3. Ст. 174; № 25. Ст. 2378; № 33. Ст. 3358; 1996. № 16. Ст. 1833; 1997. № 20. Ст. 2244.

Указ Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»//Там же. 1996. № 24. Ст. 2868.

Указ Президента РФ от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе»//Там же. 1997. № 20. Ст. 2239.

Указ Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 «Об утверждении Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации»//Там же. 1997. № 27. Ст. 3185.

Указ Президента РФ от 23 июля 1997 г. № 774 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации»//Там же. 1997. № 30. Ст. 3607.

Указ Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981 «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы»//Там же. 1997. № 36. Ст. 4129.

Указ Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих»//Там же. 1997. № 36. Ст. 4131.

Указ Президента РФ от 9 апреля 1998 г. № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих»//Там же. 1998. № 10. Ст. 1164.

Указ Президента РФ от 1 июня 1998 г. № 640 «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы»//Там же. 1998. № 23. Ст. 2501.

Указ Президента РФ от 1 июня 1998 г. № 641 «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы»//Там же. 1998. № 23. Ст. 2502.

Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» //СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» //Там же. 2002. № 47. Ст. 4664; 2004. № 47. Ст. 4634.

Указ Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» //Там же. 2005. № 8. Ст. 629.

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» //Там же. 2005. № 6. Ст. 437

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня» //Там же. 2005. № 6. Ст. 438.

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» //Там же. 2005. № 6. Ст. 439.

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» //Там же. 2005. № 6. Ст. 440.

Постановление Правительства РФ от 28 мая 2004 г. № 256 «Об утверждении Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы» //Там же. 2004. № 23. Ст. 2309.

Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 19 октября 2004 г. № 167 «Об удостоверении гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, и учетной карте гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу» //Рос. газета. 2005. 11 февр.

Закон Санкт-Петербурга от 28 июня 1995 г. № 91-9 «Об утверждении Реестра государственных должностей органов государственной власти Санкт-Петербурга» //Вестник Законодательного Собрания СПб. 2001. № 1.

Закон Санкт-Петербурга от 29 июня 2002 г. № 334-33 «О государственной службе Санкт-Петербурга, лицах, замещающие государственные должности Санкт-Петербурга, и государственных служащих Санкт-Петербурга» //Там же. 2001. № 9.

Закон Санкт-Петербурга от 1 июля 2005 г. № 399-39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 8.

Буравлев Ю. М. Проблемы реформирования государственной службы в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 41–45.

Винокуров В. Квалификационные разряды государственных служащих // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 38–41.

Габричидзе Б. Н., Коланда В. П. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. № 12. С. 19–26.

Государственное управление и государственная служба за рубежом: Курс лекций / *В. В. Чубинский, В. И. Морозов, В. В. Волошин и др.*; СЗАГС. СПб., 1998.

Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9. С. 35–48.

Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М.: Юрист, 1996.

Старилов Ю. Н. Служебное право: Учебник. М.: БЭЖ, 1997.

Старовойтов А. А. Кадры решают все // Экономика и управление. СПб., 1996. № 3.

Управление персоналом государственной службы: Учеб.-метод. пособие / Под ред. проф. *Е. В. Охотского*; РАГС. М., 1997.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Понятие и предметы ведения местного самоуправления

Постепенное движение России к правовому государству, переход к новым формам и методам управления обществом закономерно обуславливает развитие и совершенствование местного самоуправления.

В качестве одной из основ конституционного строя РФ признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ).

Кроме того, в Конституции РФ выделена самостоятельная гл. 8, посвященная местному самоуправлению (ст. ст. 130–133).

Местное самоуправление имеет глубокие исторические корни в российском обществе. Оно не всегда было конституционно, не носило абсолютного характера, ограничивалось централизмом и абсолютизмом монархической власти, но его роль в управлении обществом, влияние на судьбу народа несомненны.

В X–XI вв. территория русского государства делилась на части, именуемые «землями» и «волостями», которые имели значительный масштаб самоуправления.⁹⁰

Реальное положение общины в обществе определялось политикой царского правительства. Наиболее четко оно зафиксировано в Манифесте от 19 февраля 1861 г., во втором разделе «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления» содержатся наиболее существенные элементы, присущие местному самоуправлению.⁹¹

По инициативе дворянских представителей 1 января 1864 г. было принято «Положение о губернских и уездных земских учреждениях».

В этом Положении содержалось:

1) вселовный характер земств, т. е. всем слоям местного населения предоставлялось право участвовать в управлении. Но существенным критерием избирательного права являлся имущественный ценз, а также избирать и быть избранными в земские органы могли только

⁹⁰ См.: Горский А. А. Русь в конце X — начале XII веков: территориально-политическая структура («земли» и «волости»)//Отечественная история. 1992.

⁹¹ См.: Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. М., 1989. Т. 7. Документы крестьянской реформы. С. 45–74.

собственники определенных размеров собственности. Выборы проводились по трем куриям: землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ — на трех уездных избирательных съездах;

2) функционирование земских учреждений вне системы государственных органов;

3) наделение земств значительными полномочиями в решении широкого круга местных проблем: заведование имуществом, капиталами и денежными сборами земства; социальная помощь; торговля, промышленность, почтовая служба, правопорядок и др;

4) введение земской системы только на двух административно-государственных уровнях: уездном и губернском. Земство не имело своих структур ни на низшем (волость, селение), ни на высшем общероссийском уровне. В волостях и селениях аналогичные функции осуществляли сельские общины, крестьянский мир;

5) четкая правовая регламентация земской системы и деятельности ее органов;

6) наличие у земств прочной финансово-экономической базы (местный налог, целевые дотации государства, прибыль от торгово-промышленной деятельности земств, частные пожертвования и др.).

В 1917 г. их функционирование было прекращено Декретом СНК РСФСР, а в течение 1918 г. были упразднены земские учреждения всех уровней.⁹²

Сегодня, когда в стране идет муниципальная революция, уже определены основные направления в решении проблемы становления городского самоуправления:

— инициатива власти должна исходить непосредственно от населения по принципу «снизу — вверх»;

— кардинально меняется характер влияния народных избранников на все стороны общественной жизни (перспектива — не руководить, а управлять и координировать);

— создается экономическая основа местного самоуправления (природные ресурсы, коммунальная и иная собственность);

— обеспечивается финансовая самостоятельность путем изменения бюджетной и налоговой политики с целью удовлетворения всех нужд города;

— гарантируется прямое включение всех граждан в управлении городом посредством участия в референдумах.

⁹² См.: Местное самоуправление в России/Под ред. В. Д. Полищука, М. С. Клопыжникова. Саратов, 1994. С. 15–18.

Однако следует согласиться с тем, что реальной практики, реального самоуправления пока еще нет. Оно как бы «вводится» сверху Конституцией РФ другими нормативными актами.⁹³

В настоящее время понятие местного самоуправления можно рассматривать в следующих аспектах:

1) местное самоуправление — это право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами (ст. 32, ч. 2 Конституции РФ — право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в конференциях; ст. 130, ч.1 — местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения);

2) местное самоуправление — это деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения;

3) местное самоуправление — форма народовластия, т. е. форма осуществления народом принадлежащей ему власти (ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ);

4) местное самоуправление — одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей (деление властей по вертикали) определяет систему управления (деление властей по горизонтали) — ст. 12 и ч. 1 ст. 16 Конституции РФ.⁹⁴

Признаками (атрибутами) местного самоуправления являются территория, население, выборные органы, формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении, местный бюджет, налоги и сборы, муниципальная собственность, местные нормативные акты.

Критерии местного самоуправления:

1) правовая оформленность (Конституция РФ, федеральные законы и другие правовые акты);

2) осуществление управления в интересах населения, для населения (фактически речь идет о совпадении источника власти и носителя власти);

3) разрешение местных дел, удовлетворение потребностей, которые преимущественно необходимы в повседневной жизни (предметы ведения);

4) баланс государственных и местных интересов на уровне местного самоуправления обеспечивается законом (компетенция, соче-

⁹³ См.: Местное самоуправление в России. С. 25.

⁹⁴ См.: Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления. Новосибирск, 1997. С. 11–12.

тание форм непосредственной и представительной демократии, особый порядок назначения и смещения главы исполнительной власти);

5) под собственные предметы ведения самоуправления должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного местного бюджета и муниципальной собственности;

6) реальные возможности принимать решающее участие в управлении делами государства (разные формы);

7) одна из целей местного самоуправления — развитие у граждан чувства принадлежности к одному сообществу (учет национальных, исторических и других особенностей);

8) сознательное участие граждан в управлении (по природе);

9) необходимый уровень правосознания граждан (разработка своих нормативных актов);

10) наличие способности к активной корректирующей деятельности (отзыв выборных лиц, способность нести ответственность);

11) преобладание методов убеждения над методами принуждения;

12) совпадение объекта и субъекта управления;

13) превращение местного сообщества из участников (объектов) управления в его первичных субъектов, т. е. субъектов самоуправления;

14) местное самоуправление — часть демократической организации цивилизованного общества и часть единой структуры организации власти и управления в стране.⁹⁵

При разработке первого Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутаты Государственной думы ориентировались на положения Европейской хартии о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. Ее цель — оказать содействие правительствам в выработке концепции независимости местных властей и децентрализации власти. В Хартии определены три основных принципа этой концепции:

— конституционное признание местной автономии и признание ее в качестве неотъемлемой части самого понятия демократического государства;

— определение местного самоуправления как право и способность муниципалитетов регулировать и решать в рамках своей ответственности значительную часть государственных, общественных вопросов в интересах населения своих территорий;

⁹⁵ См.: Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 18–21.

— выборы представительных органов на основе всеобщего голосования.⁹⁶

Прежде чем раскрыть понятие и содержание местного самоуправления, рассмотрим полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления.

Так, *к полномочиям федеральных органов государственной власти* относятся:

— определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ, устанавливаемых Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;⁹⁷

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном федеральным законом.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации относятся:

— правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Федерации в случаях и порядке, установленных федеральным законом;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Федерации в порядке, установленном Федеральным законом.

⁹⁶ См.: Европейская хартия местного самоуправления//СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466; Местное самоуправление в России. С. 35.

⁹⁷ См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.⁹⁸

Поскольку в Федеральном законе используются понятия: сельское поселение, городское поселение, поселение, муниципальный район, городской округ и другие термины, рассмотрим, что относится к вопросам местного значения поселения в целом:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- 4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- 6) обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и организация строительства содержания муниципального жилищного фонда;

⁹⁸ См.: ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- 7) создание условий для предоставления транспортных услуг;
- 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в населенных пунктах;
- 10) создание условий для обеспечения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 11) организация библиотечного обслуживания;
- 12) создание условий для организации досуга и обеспечения услугами организаций культуры;
- 13) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения;
- 14) обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта;
- 15) создание условий для массового отдыха жителей;
- 16) оказание содействия в установлении в соответствии с Федеральным законом опеки и попечительства;
- 17) формирование архивных фондов;
- 18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- 19) организация благоустройства и озеленения территории;
- 20) планирование застройки территории;
- 21) организация освещения улиц и установки указателей с их названиями и номерами домов;
- 22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Органы местного самоуправления поселения вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации).

2. Органы и должностные лица местного самоуправления

Органы местного самоуправления — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

9) иными полномочиями в соответствии с Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обяза-

тельным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Напомним, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от нее допускается только в случаях и порядке, установленных ч. 5 и 11 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях нового муниципального образования или в случае преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек — на сходе граждан) или представительным органом местного самоуправления закрепляется в его уставе.

Назначение и обеспечение проведения местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования осуществляются органами государственной власти субъекта Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования.

Если местный референдум (сход граждан) не проводится, то структура органов местного самоуправления определяется представительным органом нового муниципального образования.

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме, устанавливаются:

1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;

2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования — в соответствии с ч. 2 ст. 36 Федерального закона.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется путем внесения изменений в устав муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности депутатов.

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Этот орган не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Представительный орган муниципального района может:

1) состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов;

2) избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов не может превышать 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района.

Установленный порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала его работы.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

Количество депутатов	Численность населения
7	Менее 1000
10	От 1000 до 10 000
15	От 10 000 до 30 000
20	От 30 000 до 100 000
25	От 100 000 до 500 000
35	Свыше 500 000

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется его уставом.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений и установление тарифов на их услуги;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований.

Нормативно-правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения.

Нормативно-правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется его главе для подписания и обнародования. Глава имеет право отклонить данный акт. В этом случае такой акт в течение 10 дней возвращается в представитель-

ный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов РФ.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 Федерального закона. Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены в следующих случаях:

1) принятия указанным органом решения о самороспуске;

2) вступления в силу решения Верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

3) преобразования муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется его уставом, собственными полномочиями по решению вопросов местного значения:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

2) входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем либо возглавляет местную администрацию;

3) является председателем представительного органа муниципального образования;

4) не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации;

5) может являться председателем представительного органа муниципального района.

Следует отметить, что установленные пп. 2–4 ст. 36 Федерального закона ограничения не распространяются на органы местного самоуправления поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования, независимо от способа его избрания, одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации. В этом случае представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий может:

1) представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывать и обнародовать нормативно-правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издавать в пределах своих полномочий правовые акты;

4) требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в следующих случаях:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона;

4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

7) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

8) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ,

в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

9) отзыва избирателями;

10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования, полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются его представительным органом, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) — представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Федерации — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования, который должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до его начала.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

Члены конкурсной комиссии назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) 2/3 ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а 1/3 — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Местная администрация обладает правами юридического лица.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации, в которую входят отраслевые (функциональные) и территориальные органы.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и др.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в следующих случаях:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта;
- 4) отрешения от должности;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

2) высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации;

3) главы местной администрации — в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Федерации.

Ст. 43 Федерального закона определяет систему муниципальных правовых актов, принимаемых представительным органом и главой местного самоуправления.

В систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования;

2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также

решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения по вопросам, в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставом муниципального образования, нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

В системе муниципальных правовых актов центральное место принадлежит *уставу муниципального образования*.

Уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Устав муниципального образования принимается его представительным органом, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом (менее 100 человек), — непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в 2/3 голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального обра-

зования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».⁹⁹

Данным Законом определено, что государственный реестр уставов муниципальных образований состоит из государственных реестров уставов муниципальных образований субъектов Федерации.

В государственный реестр уставов муниципальных образований субъектов Федерации включаются следующие сведения:

1) государственный регистрационный номер устава муниципального образования;

2) реквизиты устава муниципального образования (орган, принявший устав, наименование устава, номер и дата утверждения решения, которым принят устав);

3) сведения об источнике и дате официального опубликования устава муниципального образования.

Вместе с тем Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для реализации его положений наделяет полномочиями Правительство РФ утвердить порядок ведения государственного реестра самих муниципальных образований.

В целях реализации указанного Федерального закона постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350 утверждены Правила ведения государственного реестра муниципальных образований РФ,¹⁰⁰ которыми установлено, что Министерство юстиции РФ (далее — Минюста) является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение государственного реестра муниципальных образований. При этом указано, что внесению в государственный реестр подлежат все муниципальные образования на территории РФ, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке.

Поскольку речь идет о двух видах регистрации — регистрации муниципальных образований и их уставов — Министерство юстиции РФ издало ряд приказов по осуществлению регистрационных действий. Так, общим приказом Минюста России от 23 августа 2005 г. № 138 утверждены формы документов для ведения государственного реестра муниципальных образований.¹⁰¹ Другим приказом Минюста России от 19 августа 2005 г. № 136 утверждена Инструкция о веде-

⁹⁹ См.: СЗ РФ. 2005. № 30. Ч. 1. Ст. 3108.

¹⁰⁰ См.: Там же. 2005. № 24. Ст. 2370.

¹⁰¹ См.: Рос. газета. 2005. 1 сент.

нии государственного реестра муниципальных образований РФ,¹⁰² которая определяет, что для включения муниципального образования в государственный реестр его глава представляет на бумажных и электронных носителях комплект следующих документов:

1) заявление о включении муниципального образования в государственный реестр, составленное по установленной форме;

2) официальный текст закона субъекта Федерации об установлении границ муниципального образования и наделении его соответствующим статусом (городское или сельское поселение, городской округ, муниципальный район);¹⁰³

3) копию устава муниципального образования, официально опубликованного после его государственной регистрации;

4) копию свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования.

Включение муниципального образования в государственный реестр осуществляется путем записи в журнал для ведения государственного реестра. После включения в государственный реестр муниципальному образованию (его главе) выдается свидетельство о регистрации муниципального образования с присвоенным ему регистрационным номером.

Очередным приказом Минюста России от 24 августа 2005 г. № 139 утверждено Положение о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него.¹⁰⁴

Данным приказом определено, что ведение государственного реестра муниципальных образований, а также муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований в Минюсте России осуществляют:

— главные управления Минюста России по федеральным округам;

— структурные подразделения главных управлений Минюста России по федеральным округам в субъектах Федерации.

Уставы, прошедшие регистрацию, включаются в государственный реестр с присвоением им регистрационного номера, после чего оформляются свидетельства о государственной регистрации. Форма свидетельства о государственной регистрации устава муниципального

¹⁰² См.: Рос. газета. 2005. 1 сент.

¹⁰³ См., напр.: Закон Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 8.

¹⁰⁴ См.: Рос. газета. 2005. 1 сент.

образования утверждена приказом Минюста России от 26 августа 2005 г. № 145.¹⁰⁵

Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Федерации;

2) нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) и вступает в силу после их государственной регистрации.

3. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления

Законодательством определены различные формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Местный референдум может проводиться на всей территории муниципального образования.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами РФ, имеющими право на участие;

2) инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусмат-

¹⁰⁵ См.: Рос. газета. 2005. 3 сент.

ривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные Федеральным законом;

3) инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее пяти процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с Федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня после поступления в него документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане РФ участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном

порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Гарантии права граждан на участие в местном референдуме устанавливаются федеральным законом, порядок подготовки и проведения местного референдума регулируется законом субъекта Федерации.

Муниципальные выборы, которые проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Федерации.

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, которое проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправ-

ления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случаях, предусмотренных федеральным законом, в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных федеральным законом. При этом положения федерального закона, закона субъекта Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Сход граждан проводится в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, для решения вопросов местного значения. Сход граждан характеризуется следующими признаками:

1) осуществлять полномочия представительного органа муниципального образования;

2) может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На данном общественном мероприятии председательствует глава муниципального образования или иное лицо.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников, и оно подлежит обязательному опубликованию и исполнению.

Правотворческая инициатива граждан, с которой может выступить группа граждан, обладающая избирательным правом, реализуется в порядке, установленном нормативно-правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативно-правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать три процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия нормативно-правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с федеральным законом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или его должностным лицом в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного

самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Территориальное общественное самоуправление — самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также создания органов территориального общественного самоуправления.

Данное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; несколько жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы такого самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16 лет.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее 2/3 избранных на

собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16 лет.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления осуществляют следующие функции:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

1) территория, на которой оно осуществляется;

2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

4) порядок принятия решений;

5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Публичные слушания могут проводиться представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования — главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом

муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Собрание граждан проводится для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Собрание граждан проводится по инициативе:

— населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления;

— представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Принятые обращения подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и их должностными лицами, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются федеральным законом, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Следует отметить, что результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

— представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — по вопросам местного значения;

— органов государственной власти субъектов Федерации — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативно-правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

- 1) дата и сроки проведения опроса;
- 2) формулировка вопросов, предлагаемых гражданам;
- 3) методика проведения опроса;
- 4) форма опросного листа;
- 5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется за счет средств:

- 1) местного бюджета — при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;
- 2) бюджета субъекта Федерации — при проведении опроса по инициативе органов государственной власти.

Обращения граждан в органы местного самоуправления — это реализация права на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативно-право-

выми актами представительных органов муниципальных образований.

За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Федерации устанавливается административная ответственность.

Однако рассмотренные нами формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении этим перечнем не исчерпываются, поскольку ст. 33 Федерального закона предусмотрены и другие формы.

Библиографический список

Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. Страсбург, 1985.

Конституция РФ. М., 1993. Ст. ст. 12, 130–133.

Федеральный закон РФ от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» //СЗ РФ. 1997. № 49. Ст. 5497.

Федеральный закон РФ от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» //Там же. 1998. № 2. Ст. 224.

Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» //Там же. 2005. № 30. Ч. 1. Ст. 3108.

Правила ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации. Утверждены постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350 //Там же. 2005. № 24. Ст. 2370.

Приказ Минфина России от 21 декабря 2004 г. № 119н «Об утверждении Порядка передачи Министерству финансов Российской Федерации информации о долговых обязательствах, отраженных в государственной долговой книге субъекта Российской Федерации и муниципальных образований» //Рос. газета. 2005. 10 февр.

Приказ Минюста России от 23 августа 2005 г. № 138 «Об утверждении форм документов для ведения государственного реестра муни-

ципальных образований Российской Федерации» // Рос. газета. 2005. 1 сент.

Приказ Минюста России от 26 августа 2005 г. № 145 «Об утверждении формы свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования» // Рос. газета. 2005. 3 сент.

Закон Санкт-Петербурга от 23 июня 1997 г. № 111-35 «О местном самоуправлении» // Вестник Законодательного Собрания СПб. 1997. № 7–8.

Закон Санкт-Петербурга от 29 сентября 2003 г. № 547-74 «Об устройстве и капитальном ремонте придомовых и внутридворовых проездов и въездов и пешеходных дорожек» // Там же. 2003. № 11.

Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. Утв. Александром II 19 февраля 1861 г. // Полн. собр. законов. Собр. 2. Т. XXXVI–VII 436657.

Городовое Положение (1862 г.) // Свод законов Российской империи. Т. 2. Кн. 1. М., 1910.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Утв. указом Александра II 1 января 1864 г. // Полн. собр. законов. Собр. 2. Т. XXXIX. № 40457.

Билукова Е. Реформа местного самоуправления при Екатерине II // Законность. 2004. № 4. С. 52–54.

Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Обнинск, 1995.

Гордеев А. А. История казачества: В 4 ч. М., 1992.

Козлов Ю. М. Исполнительная власть. Муниципальный уровень // Вестник МГУ. Сер. 11. 1993. № 2.

Местное самоуправление в России / Под ред. *В. Д. Полищука, М. С. Клопыжникова.* Саратов, 1994.

Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996.

Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления: Учеб. пособие. Новосибирск, 1997.

Шугрина Е. С., Сивохина Ю. Л. Модели местного самоуправления в Сибирском и Дальневосточном регионах: аналитический обзор законов о местном самоуправлении. Новосибирск, 1997.

ПРЕДПРИЯТИЯ И УЧРЕЖДЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Понятие и виды предприятий, учреждений и иных субъектов административного права

К числу субъектов административного права относятся предприятия, учреждения и иные некоммерческие организации, осуществляющие, соответственно, хозяйственные, управленческие, социально-культурные и иные функции, обеспечивающие материальные и духовные потребности людей, общества и государства.

Под предприятием понимается хозяйственная организация, образованная для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.¹⁰⁶

В зависимости от форм собственности предприятия подразделяются на государственные; муниципальные; находящиеся в собственности общественных объединений, иностранных государств, юридических и физических лиц, а также образованные на базе смешанных форм собственности.

По значению и видам собственности государственные предприятия подразделяются на федеральные предприятия и предприятия субъектов Федерации. Муниципальные предприятия, находящиеся в ведении местных органов самоуправления, имеют районное, городское, поселковое значение.

К негосударственным относятся частные (индивидуальные и семейные) предприятия, хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы и другие виды негосударственных предприятий.¹⁰⁷

По характеру (виду) выпускаемой продукции или оказанию услуг, т. е. по отраслевой специализации, предприятия подразделяются на промышленные (заводы, фабрики, шахты, комбинаты и др.); сельскохозяйственные (кооперативы, объединения, фермерские хозяйства и др.); строительные (строительно-монтажные управления, строительные кооперативы и др.); транспортные (железнодорожные станции, вагоноремонтные заводы, депо, паромства, аэрокомпа-

¹⁰⁶ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 126.

¹⁰⁷ См.: ГК РФ. Ст. ст. 66, 69, 82, 87, 96, 107, 121.

нии и др.); связи (телеграфы, почтамты, узлы связи и др.); торговли (универмаги, универсамы, торговые базы и др.); жилищно-коммунальные (ремонтно-эксплуатационные, энергосети, газоснабжения и др.).

Предприятия могут объединяться в концерны, союзы, ассоциации и другие объединения на договорной основе.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником.¹⁰⁸

К учреждениям, осуществляющим управленческие функции, относятся органы государственной власти (аппараты представительных органов, органы исполнительной власти — министерства, комитеты, управления, отделы и т. п., аппараты судебных органов, прокуратуры и др.). В данном случае речь идет об учреждениях такого вида, которые осуществляют социально-культурные и иные функции, не связанные с материальным производством.

Учреждения так же, как и предприятия, подразделяются на виды по разным основаниям:

1) по форме собственности (государственные, муниципальные, негосударственные, частные и др.);

2) по масштабу и значению своей деятельности (федеральные, субъектов Федерации, местные);

3) по характеру и сфере деятельности выделяются учреждения:

а) образования (школы, высшие учебные заведения и др.);

б) науки (научно-исследовательские институты, академии наук и др.)

в) культуры (театры, музеи, библиотеки и др.);

г) здравоохранения (больницы, поликлиники);

д) социальной защиты (интернаты и др.).

е) исполняющие уголовные наказания и т. д.

К иным некоммерческим организациям относятся потребительские кооперативы, фонды.

Потребительским кооперативом признается добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов.¹⁰⁹

¹⁰⁸ См.: ст. 9 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; ГК РФ. Ч. 1. Ст. 120.

¹⁰⁹ См.: ГК РФ. Ч. 1. Ст. 116.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учреждаемая гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.¹¹⁰

Учреждения и иные некоммерческие организации могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы), члены которых сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Их наименование должно содержать указание на основной предмет деятельности членов с включением слова «ассоциация» или «союз».

2. Основы административно-правового положения предприятий, учреждений и иных хозяйственных субъектов

Административно-правовой статус предприятий, учреждений, иных коммерческих и некоммерческих организаций определяется ГК РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации и иными нормативными актами (положениями, уставами и т. п.).

Предприятия, учреждения, иные коммерческие и некоммерческие организации являются субъектами административного права. Они вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти и иными субъектами административного права в связи с осуществлением своих функций.

Нормы права, определяющие административно-правовой статус предприятий, учреждений и иных некоммерческих организаций независимо от форм собственности, устанавливают:

- общий порядок их взаимоотношений с исполнительными органами государственной власти;
- порядок производства государственной регистрации юридических лиц и основания отказа в регистрации;
- общеобязательный порядок ведения и представления бухгалтерской и статистической отчетности государственным органам, необходимый для налогообложения и ведения общегосударственной экономической информации.

Предприятия, учреждения и иные некоммерческие организации обязаны соблюдать природоохранительное законодательство, правила безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нор-

¹¹⁰ См.: ст. 7 Федерального закона «О некоммерческих организациях»; ГК РФ. Ч. 1. Ст. 118.

мы и правила об охране здоровья работников предприятий и других организаций, законодательство о пожарной безопасности, антиалкогольное законодательство, налоговое законодательство, законодательство о качестве выпускаемой продукции и др.

Компетентные органы исполнительной власти осуществляют контроль (надзор) за соблюдением предприятиями и учреждениями законодательства. Они наделены правом применять к нарушителям меры административного принуждения, предусмотренные законодательством. В частности, могут приостановить работу предприятий и других организаций, привлекать к административной ответственности, налагать административные наказания.

Вместе с тем административно-правовой статус государственных и негосударственных предприятий и учреждений имеет особенности.

К особенностям *административно-правового статуса государственных предприятий и учреждений* относится прежде всего то, что они являются собственностью государства.

Следует отметить, что Правительством РФ в целях ускорения структурной перестройки экономики, повышения эффективности предприятий и иных коммерческих организаций своим постановлением от 9 сентября 1999 г. № 1024 утвердило Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации.¹¹¹

Концепция определила основные цели, задачи и принципы государственной политики РФ в сфере управления государственным сектором экономики, под которым понимается совокупность общественных отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, государственными учреждениями, государственной казны РФ, а также имущественных прав РФ, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях.

Концепция содержит два раздела. В первом из них рассмотрены цели, задачи, приоритеты и механизмы, направленные непосредственно на повышение эффективности управления государственным имуществом; во втором разделе — вопросы осуществления государственной политики в сфере приватизации государственного имущества.

Концепция позволила Правительству РФ предпринять определенные шаги по совершенствованию системы управления, прежде всего федеральными государственными унитарными предприятиями. В этих

¹¹¹ СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

целях Правительство РФ принимает постановление от 6 декабря 1999 г. № 1348 «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения».¹¹²

Данным постановлением было предписано федеральным органам исполнительной власти провести анализ деятельности находящихся в их ведении предприятий и представить в Министерство имущественных отношений РФ обоснованные предложения: по реорганизации предприятий, включая их преобразование в открытые акционерные общества; созданию федеральных казенных предприятий; продаже предприятий как имущественных комплексов; ликвидации предприятий; сохранению предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

При принятии решения о закреплении в федеральной собственности акций акционерных обществ, образуемых при приватизации предприятий, необходимо было исходить из использования специального права на участие РФ в управлении этими обществами («золотой акции»).

Виды деятельности, осуществляемые предприятиями:

- добыча, переработка и сбыт нефти, природного газа и газового конденсата, угля; геология;
- функционирование трубопроводного транспорта;
- эксплуатация газового хозяйства;
- выработка и распределение электроэнергии;
- морской и речной транспорт, связь;
- строительство и эксплуатация объектов, предназначенных для эксплуатации национальной безопасности;
- разработка, производство и ремонт любых видов вооружения, военной и космической техники, боеприпасов;
- производство продуктов детского питания.

Процесс приватизации стал приобретать цивилизованные рамки в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного имущества»,¹¹³ который определил, что под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности РФ, субъектов Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и юридических лиц.

Рассмотрим полномочия Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере приватизации.

¹¹² См.: СЗ РФ. 1999. № 50. Ст. 6230.

¹¹³ См.: Там же. 2002. № 4. Ст. 251.

Для реализации единой государственной политики в сфере приватизации Правительство РФ осуществляет следующие функции:

1) представляет Президенту РФ для утверждения предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, включающего в себя:

— федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ (далее: стратегические предприятия);

— открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие РФ в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ (далее: стратегические акционерные общества);

2) представляет Президенту РФ предложения о внесении в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ изменений, касающихся:

— состава федеральных государственных унитарных предприятий из числа стратегических предприятий, в том числе для их последующей приватизации (преобразования в открытые акционерные общества);

— необходимости и степени участия РФ в открытых акционерных обществах из числа стратегических акционерных обществ, в том числе для последующей приватизации акций указанных акционерных обществ;

3) ежегодно утверждает прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на соответствующий год;

4) представляет в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации (далее: Государственная дума) отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год;

5) издает нормативно-правовые акты по вопросам приватизации;¹¹⁴

6) руководит работой федеральных органов исполнительной власти по вопросам приватизации федерального имущества;

7) принимает решения об условиях приватизации федерального имущества;

¹¹⁴ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 9 июля 2002 г. № 512 «Об утверждении Правил подготовки и принятия решений в условиях приватизации федерального имущества» //СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2868.

8) осуществляет контроль за приватизацией федерального имущества;

9) осуществляет иные предусмотренные Федеральным законом полномочия.

Правительство РФ вправе наделить федеральный орган исполнительной власти полномочиями на осуществление функций по приватизации федерального имущества (далее: уполномоченный федеральный орган исполнительной власти).

По специальному поручению Правительства РФ от его имени функции по продаже приватизируемого федерального имущества могут осуществлять специализированное государственное учреждение или специализированные государственные учреждения.

Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере приватизации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления соответственно.

Используются следующие способы приватизации государственного и муниципального имущества:

1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе; акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе; государственного или муниципального имущества на конкурсе; за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ (ОАО); ОАО через организатора торговли на рынке ценных бумаг; государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения; государственного или муниципального имущества без объявления цены.

Важной мерой по управлению предприятиями явилось принятие Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».¹¹⁵

По этому закону у н и т а р н ы м предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Собственником унитарного предприятия являются Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования.

Закон определяет следующие виды унитарных предприятий:

¹¹⁵ См.: СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 2002.

1) унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения: федеральные государственные предприятия, государственные предприятия субъектов Федерации;

2) унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления: федеральные казенные предприятия, казенные предприятия субъектов Федерации.

Учредителем унитарного предприятия может выступать Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование.

Решение об учреждении федерального государственного предприятия принимается решением Правительства РФ или другими федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями.

Федеральное казенное предприятие учреждается решением Правительства РФ.

Решение об учреждении государственного предприятия субъекта Федерации (в том числе казенного) принимается решением соответствующего органа субъекта Федерации.

Г о с у д а р с т в е н н о е предприятие может быть создано в случае:

а) необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности РФ;

б) социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

в) необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

г) необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

д) необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов РФ и обеспечивающей безопасность РФ;

е) необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

К а з е н н о е предприятие может быть создано в следующих случаях:

1) если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд, нужд субъекта Федерации или муниципального образования;

2) необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности РФ, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов РФ;

3) необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

4) необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность РФ;

5) необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;

6) необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;

7) необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

Собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия осуществляет следующие управленческие действия:

1) принимает решение о создании унитарного предприятия;

2) определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия, а также дает согласие на участие унитарного предприятия в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций;

3) определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;

4) утверждает устав унитарного предприятия, вносит в него изменения, в том числе утверждает устав унитарного предприятия в новой редакции;¹¹⁶

5) принимает решение о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия в порядке, установленном законодательством, назначает ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы унитарного предприятия;¹¹⁷

¹¹⁶ Примерный устав федерального государственного унитарного предприятия утвержден распоряжением Министерства имущественных отношений от 11 декабря 2003 г. № 6945р//Рос. газета. 2004. 5 февр.

¹¹⁷ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2003 г. № 217 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения»//СЗ РФ. 2003. № 16. Ст. 1531, а также Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2004 г. № 71 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений»//Там же. 2004. № 7. Ст. 537.

6) формирует уставный фонд государственного или муниципального предприятия;

7) назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права нормативными правовыми актами;

8) согласовывает прием на работу главного бухгалтера унитарного предприятия, заключение с ним, изменение и прекращение трудового договора;

9) утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия;

10) дает согласие на распоряжение недвижимым имуществом, а в случаях, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или уставом унитарного предприятия, на совершение иных сделок;

11) осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества;¹¹⁸

12) утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение;

13) дает согласие на создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия; на участие унитарного предприятия в иных юридических лицах; на совершение крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и иных сделок;

14) принимает решения о проведении аудиторских проверок, утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг;

15) имеет другие права и несет другие обязанности, определенные законодательством РФ.

Собственник имущества казенного предприятия помимо правомочий, указанных выше, вправе:

— изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество;

— доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

— утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

¹¹⁸ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. № 104 «Об усилении контроля за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящегося в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ» // Рос. газета. 2000. 22 февр.

После принятия решения об учреждении предприятия и утверждении его устава наступает период государственной регистрации в территориальных органах Федеральной регистрационной службы в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹¹⁹ с внесением их в государственный реестр юридических лиц и выдачей им свидетельства об индивидуальном номере налогоплательщика.

Некоторые виды деятельности разрешаются только государственным предприятиям, например производство любых видов оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, изготовление и реализация наркотических средств. В связи с этим у руководителя предприятия возникает необходимость вновь вступать в отношения с органами исполнительной власти по поводу получения лицензии на изготовление продукции (оказание услуг).

Этот порядок возникновения административно-правовых отношений урегулирован Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».¹²⁰

Кроме того, в целях получения сертификата качества на выпускаемую продукцию, руководители предприятий обращаются в органы исполнительной власти для решения этих проблем на основании Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».¹²¹

Должностные лица государственных предприятий наделены полномочиями государственно-властного характера. На них распространяется дисциплинарная власть уполномоченных государственных органов и должностных лиц.

Как было отмечено выше, на административно-правовой статус государственных предприятий существенным образом влияет правовой режим их имущества. С этой точки зрения они подразделяются на два вида: унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, и унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, т. е. федеральные казенные предприятия.

Поскольку право хозяйственного ведения дает больше самостоятельности в распоряжении имуществом собственника, чем право оперативного управления, то объем и характер взаимоотношений этих предприятий с собственником различен.

¹¹⁹ См.: СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3431.

¹²⁰ См.: Там же. Ст. 3430.

¹²¹ См.: Там же. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140.

В отношении казенных предприятий, основанных на праве оперативного управления, уполномоченные государственные органы наделены решающей властью по более широкому кругу вопросов, поскольку такое предприятие реализует полномочия в отношении закрепленного за ним имущества: а) в пределах, установленных законом; б) в соответствии с целями своей деятельности; в) заданиями собственника; г) назначением имущества.¹²²

Оно может распоряжаться этим имуществом с согласия собственника, который вправе изъять лишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Предприятию же, основанному на праве хозяйственного ведения, необходимо, например, согласие собственника на распоряжение лишь недвижимым имуществом.

Федеральные казенные предприятия создаются по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Учредительным документом казенного предприятия является устав, утвержденный Правительством Российской Федерации.¹²³ Оно вправе принимать решения и о реорганизации и ликвидации такого предприятия.

В отношении федеральных казенных предприятий предусмотрен режим директивного планирования. Он установлен постановлением Правительства РФ от 6 октября 1994 г. № 1138 «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)».¹²⁴

Казенные предприятия осуществляют свою деятельность в соответствии с планами-заказами и планами их развития. Они вправе осуществлять только ту деятельность, которая разрешена уполномоченным государственным органом. Последний утверждает и доводит до казенного предприятия обязательный для исполнения план-заказ по установленным показателям с учетом плана развития предприятия.

Иными словами, казенными предприятиями осуществляется непосредственное государственное управление с использованием директивного планирования.

Органом управления предприятия является администрация, осуществляющая функции оперативного управления им.

¹²² См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Указ. соч. М., 1997. С. 211.

¹²³ См.: Типовой устав казенного завода. Утв. Постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 908//СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 1982.

¹²⁴ См.: Рос. газета. 1994. 16 нояб.

Управленческие отношения администрации распространяются на отношения внутри предприятия или учреждения. Возглавляет администрацию единоличный руководитель (директор, начальник, ректор и т. д.), ответственный за всю работу предприятия или учреждения, в том числе за работу его аппарата управления.¹²⁵

В руках администрации находятся все необходимые для непосредственного руководства процессами производственно-хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности предприятий или учреждений распорядительные полномочия юридически властного характера.

Руководитель предприятия наделен определенными полномочиями по представительству, распоряжению имуществом, средствами и организации работы предприятия. Он действует от имени предприятия, представляет его интересы, распоряжается имуществом предприятия, заключает договоры, в том числе трудовые, выдает доверенности, открывает в банках расчетный и другие счета, пользуется правом распоряжения средствами, утверждает штаты, издает приказы и дает указания, обязательные для всех работников предприятия.

Административно-правовой статус муниципальных предприятий не аналогичен статусу государственных предприятий.

В частности, отношениям органов местного самоуправления с муниципальными предприятиями, организациями и учреждениями посвящены ст. 17 и 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этим органам предоставлено право создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, регулируют цены и тарифы на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей указанных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

Отношения между органами местного самоуправления и руководителями указанных предприятий, учреждений и организаций стро-

¹²⁵ См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения контрактов и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий» // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1373 (в ред. Постановления Правительства РФ от 4 октября 2002 г. № 738, которым слово «контракт» заменено на слова «трудовой договор» // Там же. 2002. № 41. Ст. 3986.

ятыся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Однако следует учитывать, что субъектами властных отношений с муниципальными предприятиями являются в некоторых случаях органы местного самоуправления и администрации городов и районов, еще не отнесенным к органам местного самоуправления.

Особенностью *административно-правового статуса негосударственных предприятий, учреждений, иных коммерческих и некоммерческих организаций* является то, что влияние на них со стороны государства ограничено. Оно не управляет ими. Управление негосударственными предприятиями и другими организациями осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями.

Библиографический список

Гражданский кодекс РФ. Ч. 1. Ст. ст. 2, 3, 48, 50, 51, 52, 66, 96, 103, 113–115, 120, 121, 132.

Закон РФ от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные в виде лишения свободы» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

Федеральный закон от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4924.

Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Там же. 1996. № 1. Ст. 1.

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Там же. 1996. № 3. Ст. 145.

Федеральный закон РФ от 8 мая 1996 г. № 14-ФЗ «О производственных кооперативах» // Там же. 1996. № 20. С. 2321.

Федеральный закон от 11 июля 1997 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О потребительской кооперации в Российской Федерации» // Там же. 1997. № 28. Ст. 3306.

Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Там же. 1998. № 7. Ст. 785.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Там же. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3430.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» //СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3431.

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» //Там же. 2002. № 4. Ст. 251.

Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» //Там же. 2002. № 48. Ст. 4746.

Федеральный закон РФ от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» //Там же. 2002. № 42. Ст. 4190.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» //Там же. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140.

Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» //Там же. 2003. № 9. Ст. 805.

Типовой устав казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе ликвидированного федерального государственного предприятия. Утв. Постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 908 //Там же. 1994. № 17. Ст. 1982.

Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации. Одобрена Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 //Там же. 1999. № 39. Ст. 4626.

Постановление Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348 «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения» //Там же. 1999. № 50. Ст. 6230.

Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. № 104 «Об усилении контроля за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ» // Рос. газета. 2000. 22 февр.

Постановление Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения контрактов и аттестаций руководителей государственных унитарных предприятий» //СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1373.

Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2003 г. № 217 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения» //Там же. 2003. № 16. Ст. 1531.

Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2004 г. № 71 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений»//СЗ РФ. 2004. № 7. Ст. 537.

Примерный устав федерального государственного унитарного предприятия. Утв. распоряжением Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 11 декабря 2003 г. № 6945р//Рос. газета. 2004. 5 февр.

Артеменков С. Правовой статус государственных и муниципальных унитарных предприятий//Законность. 2003. № 5. С. 19–23; № 6. С. 7–11.

Степанов В. Г. Унитарное предприятие — пережиток прошлого или жертва несовершенной законодательной базы?//Юрист. 2003. № 5. С. 29–35.

Шор А. А. Правовое регулирование деятельности унитарных предприятий: вопросы теории и практики//Рос. судья. 2003. № 10. С. 20–23.

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**1. Понятие и классификация
форм государственного управления**

Государственное управление реализуется на практике в конкретных формах и конкретными методами. Если функции управления раскрывают основные направления целенаправленного воздействия органов управления на объекты, то формы управления показывают, какими путями осуществляется это воздействие.

Форма — это внешне выраженное действие органов исполнительной власти, осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее или не вызывающее определенные последствия.¹²⁶ Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции управления, то от использования тех или других форм в значительной мере зависит успех управленческой деятельности. Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Многообразию задач и функций государственного управления обуславливает осуществление различных форм управленческой деятельности, которые предусматриваются законами и иными правовыми актами. Обычно они закрепляются в положениях, уставах и других актах, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти. При этом для решения управленческих функций органы и должностные лица должны использовать только те формы, которые установлены правовыми нормами. Несоблюдение обязательной формы влечет недействительность или оспоримость действий органа или должностного лица.

Вид конкретной формы управленческой деятельности определяется характером действий исполнительных органов по осуществлению возложенных на них функций. В одних случаях данные действия влекут за собой юридические последствия, в других нет. Поэтому в зависимости от юридических последствий все формы деятельности органов государственного управления принято подразделять на правовые и не правовые. Различия между ними, как правило, про-

¹²⁶ См.: Административное право/Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 256.

водятся по характеру вызываемых ими последствий. Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, так как являются формами реализации исполнительной власти, составляющих ее содержание юридически властных полномочий. Что же касается неправовых форм (т. е. организационных и материально-технических действий), то они прямых юридических последствий не влекут.

В литературе имеется точка зрения на классификацию правовых форм управленческой деятельности. Так, Ю. М. Козлов отмечает, что в числе правовых форм управленческой деятельности называют: издание актов управления (нормативных и индивидуальных), совершение иных юридически значимых действий, заключение административно-правовых договоров (контрактов).¹²⁷

Поскольку издание актов управления занимает ведущее место в деятельности органов исполнительной власти, то эту форму мы рассмотрим далее (см. разд. 2).

Остановимся на характеристике иных юридически значимых действий, которые активно применяют органы исполнительной власти.

Дело в том, что нельзя все управленческие действия сводить только к изданию правовых актов. Во многих случаях исполнительные органы (должностные лица) помимо издания актов совершают много действий иного юридического характера. Так, например, они могут разрешать гражданам, общественным объединениям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий (выдача лицензий и разрешений); осуществлять в установленных случаях государственную регистрацию (юридических лиц, уставов, транспортных средств и др.); выдавать официальные документы (паспорт гражданина, паспорт на транспортное средство, водительское удостоверение, вид на жительство и т. д.).

Лицензирование регламентируется нормами законодательных актов и постановлениями Правительства РФ, утвержденными ими положениями о лицензировании.

Специальным актом по данному вопросу является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»,¹²⁸ которым дается определение лицензии как специального разрешения на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований

¹²⁷ См.: Административное право/Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 257–267.

¹²⁸ СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.

и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Законом закреплены и другие понятия, основные принципы осуществления лицензирования, критерии определения лицензируемых видов деятельности, полномочия лицензирующих органов, срок действия лицензии, лицензионные требования и условия, осуществление контроля, приостановление действия и аннулирование лицензии, а также перечень видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии.

Регистрация регламентируется нормами различных отраслей права. Отдельные нормы о регистрации юридических лиц содержатся в Гражданском кодексе РФ. Так, ст. 51 ГК РФ предусматривает регистрацию юридических лиц, однако порядок регистрации определяется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В данном случае осуществляется смешанное регулирование отношений, основанное на нормах гражданского и административного права.

Регистрация, влекущая юридические последствия, применяется во многих других случаях и сферах деятельности. Порядок ее осуществления определяется в зависимости от цели регистрации и регламентируется иными правовыми актами. Например, предусмотрена регистрация актов гражданского состояния,¹²⁹ граждан по месту пребывания и месту жительства; безработных; беженцев и вынужденных переселенцев; оружия; нормативных актов федеральных министерств и др.

Что касается *заключения договоров (контрактов)* как правовой формы управленческой деятельности речь можно вести о заключении административно-правовых договоров (контрактов).

К одному из видов таких административно-правовых договоров можно отнести служебный контракт, заключаемый гражданином при поступлении его на государственную службу, что предусмотрено ст. 12 Федерального закона «О системе государственной службы» и ст. 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», поскольку содержанием контракта является служебная деятельность чиновника.

В настоящее время такого рода соглашения заложены в основе контрактной системы замещения должностей в правоохранитель-

¹²⁹ См.: Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

ных органах, в воинских формированиях, а также для руководителей государственных унитарных предприятий.¹³⁰ При этом контракт содержит в себе не только обычные для трудовых отношений элементы, но и определяет объем исполнительных функций и соответствующих им полномочий, что весьма важно с административно-правовых позиций.

Гражданско-правовой и административно-правовой аспекты содержатся в государственном или муниципальном контрактах на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, предусмотренный ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ или оказание услуг для государственных или муниципальных нужд».¹³¹ И хотя такой контракт заключается в порядке, предусмотренном ГК РФ, но сама процедура его заключения в большей степени регулируется указанным Федеральным законом и другими законами, содержащими административно-правовые нормы.

Широко используется договорная форма в деятельности подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел. Вневедомственная охрана заключает значительное количество таких договоров на охрану имущества юридических лиц и граждан. Главным в содержании договоров является обеспечение сохранности имущества собственников путем несения службы милицейскими нарядами с использованием технических средств, предупреждение и пресечение попыток проникновения на охраняемые объекты.

Еще один пример. Водный кодекс РФ (ст. ст. 54–59) предусматривает возможность заключения договора пользования водными объектами между органами исполнительной власти субъектов Федерации и водопользователем. Имеется в виду соглашение между названными сторонами о порядке использования и охраны водных объектов. Содержание такого соглашения выходит за рамки чисто гражданско-правовых отношений, поэтому есть основания назвать его административно-правовым соглашением.

Однако говорить о том, что такого рода соглашения (договоры) стали реальной правовой формой реализации исполнительной власти можно лишь с определенной долей условности. Их роль пока вспомогательная.

¹³⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения контрактов и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий» // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1373.

¹³¹ См.: Там же. 2005. № 30. Ч. 1. Ст. 3105.

К неправовым формам относятся формы выражения организационных и материально-технических действий, способствующих государственному управлению.

Организационные управленческие действия выражаются в изучении, обобщении и распространении положительного опыта, в обучении исполнителей, в их инструктировании, в проведении совещаний, учений, тренировок и т. д. Организационные мероприятия не связаны непосредственно с возникновением, изменением и прекращением административно-правовых отношений, т. е. они не влекут тех последствий, которые характерны для актов управления.

Материально-технические действия имеют вспомогательное значение, однако с их помощью материально обеспечивается осуществление всех форм государственного управления. К таким действиям относятся: составление справок, отчетов, ведение делопроизводства, оформление документов, регистрация фактов, размножение документов и другие действия.

2. Понятие и классификация актов государственного управления

«Правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или на возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации исполнительной власти».¹³²

Д. М. Овсянко под актом управления понимает официальное решение, принятое органом исполнительной власти в односторонневластном порядке и с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия.¹³³

Признаки акта управления:

- имеет юридическую природу, обладает государственно-властным характером и обязателен для тех, кому адресован;
- принимается в одностороннем порядке, исходит из компетентного органа исполнительной власти, должностного лица;

¹³² Административное право/Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 269.

¹³³ См.: Овсянко Д. М. Указ. соч. М., 1996. С. 68.

- устанавливает обязательные правила поведения либо регулирует конкретные управленческие отношения;
- носит творческий характер, поскольку направлен на оптимальное решение управленческих дел и вопросов;
- принимается субъектом управления только по тем вопросам, которые относятся к его компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами.

Юридическое значение актов управления:

- устанавливают, изменяют или отменяют нормы права (другие акты управления);
- возлагают конкретные обязанности на субъектов управления или наделяют их определенными правами;
- выступают в качестве юридических фактов, т. е. оснований для возникновения, изменения или прекращения правоотношений в сфере управления;
- являются доказательством для суда, основанием для возбуждения судебного дела.¹³⁴

Акты управления подразделяются: по юридическим свойствам; сроку действия; территории действия; характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты; органам, издающим правовые акты; форме выражения актов.¹³⁵

По юридическим свойствам акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и смешанного характера.

В Разъяснении о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации Минюстом РФ делается ссылка на постановление Государственной думы от 11 ноября 1996 г. № 781-ПГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», в котором¹³⁶ нормативный правовой акт трактуется как письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Индивидуальный акт обращен к одному участнику административно-правового отношения (приказ о назначении на должность, постановление о привлечении лица к административной ответственности).

¹³⁴ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 167–168.

¹³⁵ См.: Там же. С. 170–174.

¹³⁶ Разъяснения... утверждены приказом Минюста России от 14 июля 1999 г. № 217//Рос. газета. 1999. 3 авг.

Акты смешанного характера мы можем наблюдать, анализируя, например, приказы федеральных министров. Причем эти акты по своему содержанию чаще всего являются нормативными, поскольку они рассчитаны на неопределенное время и на неопределенный круг лиц, однако в преамбуле приказа нередко называется фамилия и инициалы руководителя департамента (управления), который должен совершить определенные действия для реализации данного приказа (например, обеспечить заказ на изготовление бланков лицензий и других документов).

По сроку действия акты управления делятся на акты с неопределенным сроком действия (бессрочные), срочные и временные.

По территории действия акты управления подразделяются на акты, действующие в масштабе Российской Федерации, и акты, действующие в масштабе федерального округа, республики, края, области, автономного округа, города федерального значения, а также административно-территориальной единицы (района, города).

По характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты, последние делятся на акты общего, межотраслевого и отраслевого управления.

По органам, издающим правовые акты управления: Президент издает указы и распоряжения; федеральные органы исполнительной власти РФ, Правительство — постановления и распоряжения; министры — приказы, распоряжения, указания, инструкции; органы исполнительной власти субъектов Федерации — постановления, распоряжения, приказы.

По форме выражения акты управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные.

Правовой акт управления должен приниматься в строгом соответствии с требованиями принципа законности, на основе и во исполнение законов.

Основные требования законности к актам управления заключаются в следующем:

1) акт управления должен быть издан полномочным органом и в пределах его компетенции;

2) акт управления должен приниматься в установленном порядке. Например, акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, т. е. простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного коллегиального органа, в противном случае требования актов являются незаконными;

3) акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами (руководителем юриди-

ческой службы и руководителем этого же органа исполнительной власти или его заместителем).¹³⁷

Форма акта (структура, язык, стиль изложения, реквизиты) активно воздействуют на содержание. Она побуждает субъекта управления с особой тщательностью подходить к решению дела. Так, требование мотивировать решение по делу заставляет субъекта управления основательно изучить причины, обусловившие принятие акта. Требование делать в акте ссылку на закон побуждает субъекта управления скрупулезно относиться к акту с точки зрения его законности. Требование подписи акта определяет ответственность руководителя органа за его содержание.

Процесс разработки акта управления федерального органа исполнительной власти до вступления его в законную силу проходит определенные стадии:

- 1) подготовку проекта акта и его согласование;
- 2) подписание (утверждение) акта;
- 3) государственную регистрацию акта в установленных случаях;
- 4) официальное опубликование и вступление акта в силу.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции.

В процессе работы над проектом правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство РФ, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

Срок подготовки проекта и издания правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок.

Проект нормативного акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством РФ, а также если в нормативном акте содержатся положения, нормы

¹³⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование оформляется визами, включающими в себя наименование должности руководителя министерства или его заместителя и личную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату на оборотной стороне последнего листа акта.

Одновременно с разработкой проекта нормативного акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей.

Нормативные акты, изданные совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются, дополняются или признаются утратившими силу по согласованию с этими органами.

Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нового нормативного акта.

Подготовленный проект нормативного акта до его подписания должен быть проверен на соответствие законодательству РФ, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти.

Нормативные акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем.

Подписанный нормативный акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа, издавшего его;
- наименование вида акта и его название;
- дату подписания и его номер;
- наименование должности и фамилию лица, подписавшего акт.

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 актов осуществляется Минюстом РФ, который ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного акта включает в себя:
— юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;

- 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 акты не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в 6 экземплярах (один подлинник и пять копий, одна из которых должна быть на магнитном носителе) в Федеральную регистрационную службу.

Государственная регистрация нормативных актов производится в срок до 15 дней с даты получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях – до одного месяца.¹³⁸

Нормативные акты, в государственной регистрации которых отказано, возвращаются Минюстом России издавшему их органу с указанием причин отказа.

В течение суток после регистрации подлинник нормативного акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется в федеральный орган, 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.

Указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ публикуются в «Собрании законодательства Российской Федерации», а также в «Российской газете».¹³⁹ Срок опубликования актов Президента РФ — в течение 10 дней после их подписания. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»

¹³⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 11 февраля 1999 г. № 154 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009//Рос. газета. 1999. 24 февр.

¹³⁹ См.: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»//СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242; 1998. № 33. Ст. 3967.

постановления Правительства подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия.

Опубликование актов Президента РФ и Правительства РФ в указанных изданиях является официальным опубликованием.

Акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Нормативные акты министерств публикуются также в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти».

Акты органов исполнительной власти республик и других субъектов Федерации публикуются в соответствующих изданиях этих субъектов, например в «Вестнике Администрации Санкт-Петербурга».

Каково же действие актов управления? Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их первого официального опубликования или с момента опубликования, если это отражено в нормативном правовом акте.

Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

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 не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

В таком же порядке, т. е. с момента подписания (принятия), вступают в силу правовые акты федеральных министерств, глав администраций и других органов исполнительной власти и их должностных лиц субъектов Федерации, если в актах не указан другой срок введения его в действие.

При несоблюдении установленных требований к юридическому содержанию и к порядку издания правовых актов может встать вопрос об их действительности. Такие акты могут быть ничтожными и оспоримыми.

Н и ч т о ж н ы м и называются правовые акты управления, которые вследствие своей незаконности не могут порождать и не порождают юридических последствий. Например, ничтожными являются акты, которые приняты с нарушением компетенции издавших их органов или содержащие предписания подчиненным лицам осуществить противоправные действия.

О с п о р и м ы м и называются акты управления, которые подлежат обязательному исполнению, но могут быть оспорены заинтересованными органами или лицами. Например, оспоримыми являются акты, которые содержат неточности фактического характера. Вопрос о законности оспоримого акта решается полномочным государственным органом: вышестоящим органом исполнительной власти, прокурором, судом. В одних случаях оспоримые акты могут быть признаны правомерными (после устранения обнаруженных в них недостатков), в других — недействительными. Однако до признания акта недействительным оспоримый акт имеет юридическую силу и порождает правовые последствия.

Акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным. Он может быть отменен органом, издавшим этот акт, или вышестоящим органом

Так, постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом (ст. 115 Конституции РФ).

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти (ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Отмены актов управления следует отличать приостановление их действия или исполнения. Это означает официальное временное прекращение действия акта. Приостановление действий актов управления производится в тех случаях, когда уполномоченный на то орган считает изданный акт незаконным либо нецелесообразным. Затем уже, в зависимости от результатов, акт продолжает действовать, если устранены содержащиеся в нем дефекты, либо отменяется.

Наиболее типичные случаи приостановления действия и исполнения правовых актов следующие:

а) Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия Конституции РФ и федеральным законам (ст. 85 Конституции);

б) Правительство РФ в целях реализации своих постановлений и распоряжений на всей территории страны в пределах своей компе-

тенции вправе приостанавливать действие актов федеральных органов исполнительной власти (ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»);

в) принесение протеста прокурора на постановление о наложении административного наказания приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста;

г) подача жалобы в течение 10 дней со дня вынесения постановления о наложении административного наказания приостанавливает его исполнение до рассмотрения жалобы.

Библиографический список

Конституция РФ. М., 1993. Ст. ст. 15, 18, 24, 72, 76, 85, 90, 115.

Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Там же. 2001. № 33.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Там же. 2001. № 33. Ст. 3431.

Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Там же. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242; 1998. № 33. Ст. 3967.

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // Там же. 1997. № 33. Ст. 3895.

Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Там же. 2000. № 49. Ст. 4826.

Акты управления: вопросы теории. Иваново, 1987.

Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.

Васильев Р. Ф. Акты управления. М., 1987.

Жевакин С. Н. Государственная регистрация нормативных актов: краткий комментарий и обзор практики применения // Государство и право. 1995. № 5.

Конституция. Закон. Подзаконный акт/Под ред. *Ю. А. Тихомирова*. М., 1994.

Лазарев В. В., Левченко И. П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. М., 1989.

Малков В. П. Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативно-правовых актов//Государство и право. 1995. № 5.

Концепция развития системы исполнительной власти в Российской Федерации//Государство и право. 1996. № 8. С. 3–33.

Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Проблемы современной теории административного договора.//Правоведение. 1996. № 4. С. 47–63.

Стариков Ю. Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии//Государство и право. 1996. № 12. С. 40–52.

Формы государственного управления. М., 1983.

Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. М., 1981.

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие и классификация методов государственного управления

Под методами государственного управления понимаются способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления для достижения целей, задач и реализации функций.

Методы управления могут:

- выражать связь субъекта с объектом управления, способ осуществления управляющего воздействия на объект;
- являться подвижным и активным элементом в системе управления; использоваться государственным аппаратом для достижения политических целей.

Независимо от содержания и направленности методы управления обладают:

- объективной организационной формой, под которой понимается вид воздействия, т. е. индивидуальное предписание (приказ, распоряжение и др.) или норма (правило) поведения;
- характером воздействия (непосредственное или косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий);
- способом воздействия (единоначальный или коллегиальный);
- временной характеристикой (краткосрочные или долгосрочные);
- тактическим или стратегическим характером.¹⁴⁰

Сложность и многогранность процессов управления обуславливают существование множества методов управления. Методы не исключают, а дополняют друг друга, так как каждый из них характеризуется способом реализации целей управления.

Существует два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей: убеждение и принуждение. Они составляют всеобщие методы социального, в том числе и государственного, управления.

Вопрос о классификации методов в литературе решается неоднозначно. Выделяются административные, экономические, социально-психологические, а также комплексные методы управления. Существуют и иные виды классификации.

¹⁴⁰ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 160–161.

В различных управленческих ситуациях, отраслях и сферах управления может преобладать использование тех или иных методов. Так, в сфере управления хозяйством предпочтение отдается экономическим методам. В социально-культурной сфере управления широко применяются социально-психологические методы. В управлении воинскими коллективами преобладают административные методы.

Административные методы в целом имеют важное значение для государственного управления. Они характеризуются «властью-подчинением», и в них наиболее ярко выражается властная природа управленческой деятельности. Однако это не исключает при использовании административных методов воздействия на управляемые объекты учета интересов последних.

В систему *экономических методов* входят: прибыль, налоговые льготы, кредит и др. Особая роль в повышении эффективности производства на уровне первичной государственной или муниципальной производственной организации (предприятия, объединения) принадлежит экономическому стимулированию, хозяйственной самостоятельности, политике налогообложения и др.

Социально-психологические методы управления направлены на создание в коллективе органа исполнительной власти благоприятного и устойчивого морально-психологического климата, установлению взаимопонимания между субъектом и объектом управления.

К социологическим методам управления относятся такие, которые влияют на коллективы, органы, группы.

К психологическим методам управления относятся:

— комплектование малых групп и коллективов на основе психологической совместимости работников;

— гуманизация труда;

— психологическое побуждение, формирование мотивов труда, оказание доверия; профессиональный отбор работников, обладающих такими психологическими характеристиками, которые наиболее соответствуют занимаемой должности.¹⁴¹

В настоящее время широко применяется такой специфический метод, как *государственные заказы*.

Государственный заказ имеет свою перспективу в рыночных отношениях, так как позволяет:

а) обеспечивать государственные потребности и рационально использовать бюджетные средства;

¹⁴¹ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 164.

б) содействовать развитию эффективных производств и видов социальной деятельности, влияя с их помощью на формирование прогрессивной отраслевой структуры;

в) стимулировать платежеспособный спрос государства.¹⁴²

Государственные заказы — инструмент осуществления бюджетных программ (экономических, социальных, научно-технических, экологических).

Экономической и правовой основами формирования и реализации государственных заказов на различных уровнях государственного управления является формирование соответствующих бюджетов и установленные права федеральных органов и органов субъектов Федерации в их составлении и расходовании.

Принципы, порядок формирования, размещения и исполнения заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг для государственных нужд регулируются федеральными законами: от 26 октября 1994 г. «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», от 23 ноября 1994 г. «О государственном материальном резерве», от 24 ноября 1995 г. «О государственном оборонном заказе», от 21 июля 2005 г. «О поставках продукции для государственных и муниципальных нужд» и другими нормативно-правовыми актами.

Государственные заказы могут размещаться на закупку и поставку товаров, работ, услуг как для федеральных, так и региональных нужд.

Под государственными нуждами понимаются потребности в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации целевых программ, а также поставка материальных ценностей в государственный резерв.

Законы и иные правовые акты, отражая особенности регулирования отношений, связанных с формированием и размещением заказов, позволяют выделить их общие наиболее важные положения:

а) заказы формируются, размещаются и исполняются на договорной (контрактной) основе;

б) заказы размещаются на предприятиях, учреждениях и организациях независимо от форм собственности и ими исполняются;

в) государственные заказчики утверждаются Правительством РФ и компетентными органами исполнительной власти субъектов Федерации.

¹⁴² *Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Указ. соч. С. 253.*

г) финансовые ресурсы, главным образом из бюджетов, выделяются государственному заказчику, который осуществляет финансирование выполнения заказов;

д) гарантом обязательств государственного заказчика выступают соответствующие органы исполнительной власти (Правительство РФ и правительства субъектов Федерации);

е) государственные заказчики и исполнители заказов имеют взаимные права и обязанности, а также несут установленную ответственность за неисполнение своих обязанностей;

ж) заказы, как правило, размещаются путем открытых и (или) закрытых торгов, конкурсов, аукционов;

з) в установленных случаях заключение государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд является обязательным, например для федеральных казенных предприятий, обладающих монополией на производство отдельных видов продукции (оборонный заказ).¹⁴³

Государственный заказ применяется не только в регулировании экономики, но и в других сферах: в науке, образовании и т. д. Например, Правительство РФ постановлением от 14 февраля 2001 г. № 109 утвердило Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.¹⁴⁴ Им определяется порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, а также организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с образовательными учреждениями, осуществляющими переподготовку и повышение квалификации государственных служащих.

2. Понятие и виды убеждения в государственном управлении

Убеждение в государственном управлении — это метод воздействия на сознание и поведение людей, представляющий собой совокупность мер воспитательного, разъяснительного и поощрительного характера, осуществляемый в целях повышения правосознания граждан.

¹⁴³ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Указ. соч. С. 254–255.

¹⁴⁴ См.: СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 758.

дан и добровольного соблюдения и исполнения ими законов и других нормативно-правовых актов РФ.

Эффективность метода убеждения никогда не теряла своего значения. Соответствуя природе демократического характера государства, он должен совершенствоваться и получать свое дальнейшее развитие.

В целом метод убеждения воздействует на индивидуальное и групповое сознание, результатом которого является усвоение и принятие индивидом определенных социальных ценностей.

Целью применения различных видов убеждения является воспитание внутренней потребности и стойких привычек должного правомерного поведения.

В своем содержании метод убеждения включает целостную систему разнообразных мер, приемов воздействия на сознание людей, а через сознание — на их поведение. Эти способы могут иметь разнообразные виды проявления как путем словесного воздействия, так и через проведение организационных, поощрительных и иных мероприятий.

В правовой литературе различают следующие виды убеждения:

- агитационно-пропагандистская (организационно-массовая) работа;
- разъяснение действующего законодательства (правовая пропаганда);
- индивидуальная работа с отдельными лицами;
- критика антиобщественных поступков;
- различные виды поощрений: государственные награды, государственные и иные премии, почетные звания, почетные знаки и др.¹⁴⁵
- организация наставничества и шефской работы;
- передача материалов на рассмотрение общественности и др.

Применение органами исполнительной власти различных видов убеждения нашло правовое закрепление не только в Положении о государственных наградах РФ, но и в других нормативных актах.

Например, ст. 1.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусматривает предупреждение административных правонарушений. А ст. 24.1 КоАП РФ требует от лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, выявлять причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений.

¹⁴⁵ Подробнее о поощрении см.: *Корнев А. П.* Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 182–188.

Кроме того, ст. 2.9 данного Кодекса формулирует очень важное положение о том, что при совершении малозначительного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

3. Понятие и виды мер государственного принуждения

Государственное принуждение, единое по своей сущности, не исключает определенной его дифференциации на отдельные виды. Разнородность общественных отношений, регулируемых правом, разнородность посягательств на эти отношения обуславливают необходимость применения в целях их охраны различных видов государственного принуждения, отличающихся по своему содержанию, основаниям и порядку реализации. Различают четыре основных вида государственного принуждения: административно-правовое, гражданско-правовое, дисциплинарное и уголовно-правовое.

В юридической литературе выделяют следующие основные признаки, характеризующие административно-правовое принуждение:

1. Административное принуждение предназначено для охраны общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Оно используется в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов.

2. Административное принуждение по своему содержанию состоит в психическом или физическом воздействии на сознание и поведение людей в виде ограничений (лишений) личного, физического или имущественного характера, т. е. тех или иных неблагоприятных последствий.

3. Меры административного принуждения могут устанавливаться только нормативно-правовыми актами — законами, указами, постановлениями, издаваемыми органами законодательной и исполнительной власти.

4. Меры административного принуждения должны использоваться быстро, оперативно как реакция соответствующих органов и должностных лиц на возможные и явные правонарушения.

5. Административное принуждение характеризуется тем, что его субъект и лица, к которым оно применяется, не связаны отношениями служебной подчиненности, т. е. правонарушитель непосредствен-

но по службе не подчинен тому, кто применяет к нему меру административного принуждения.

6. Наконец, поскольку меры административного принуждения не требуют составления большого количества процессуальных документов по сравнению с уголовно-правовым принуждением, порядок их применения отличается относительной процессуальной простотой.

Таким образом, административное принуждение — это способ воздействия на сознание и поведение людей (граждан и должностных лиц), выражающийся в применении мер психического, физического или материального характера в целях предупреждения, пресечения правонарушений и привлечения виновных к административной ответственности.

В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка все меры административного принуждения разделяют на следующие группы:

- административно-предупредительные;
- обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- административного наказания.

Административно-предупредительные меры — это меры, направленные на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности органов, предприятий, учреждений и организации, а также на предупреждение правонарушений.

Основаниями применения мер административного предупреждения может быть возникновение обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах или реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение.

В связи с этим в литературе отмечаются две группы мер административного предупреждения:

- 1) меры, связанные с возникновением различных обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан;
- 2) меры, связанные с предупреждением правонарушений.¹⁴⁶

К первой группе относятся следующие меры:

— введение карантина, т. е. специального режима въезда и выезда из местности, пораженной эпидемией или эпизоотией (см. ст. ст. 1 и 31 Федерального закона от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»);

¹⁴⁶ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 192–194.

— проведение государственного технического осмотра транспортных средств в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра автотранспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

— досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов (см. ст. ст. 84 и 85 Воздушного кодекса РФ от 19 марта 1997 г.);

— санитарный осмотр грузов на железнодорожном, воздушном и водном транспорте при пересечении государственной границы;

— закрытие участков государственной границы (см. ст. 9 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»);

— закрытие участков дороги или улицы для движения в случаях аварии, происшествия, проведения массового мероприятия (см. п. 22 ст. 11 Закона «О милиции») и др.

Характерным для указанных мер административного предупреждения является то, что они могут применяться при отсутствии факта противоправных действий.

Ко второй группе мер предупреждения относятся меры, которые имеют целью предупредить правонарушение, им присуща четко выраженная профилактическая направленность. Такими мерами являются: проверка документов; проверка соблюдения правил регистрационного учета граждан по месту пребывания и жительства, контроль объектов лицензионно-разрешительной системы, контроль частной детективной и охранной деятельности и др.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях выделены законодателем в отдельную РФ гл. 27 КоАП РФ и используются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления. Их основное назначение состоит в том, чтобы создать необходимые условия для реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за административные правонарушения.

Рассмотрим эти меры.

1. Доставка правонарушителя состоит в принудительном препровождении физического лица в служебное помещение органа внут-

ренных дел (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Оно осуществляется в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности составить его на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным (ст. 27.2 КоАП РФ).

Кодексом определен перечень лиц, которые уполномочены осуществлять доставку, и место, куда должны доставляться правонарушители.

В этот перечень включены:

— должностные лица органов внутренних дел (милиции) при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (милиция), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (милиция) составляют протоколы об административных правонарушениях (служебные помещения органов внутренних дел);

— военнослужащие внутренних войск МВД России, должностные лица ведомственной или вневедомственной охраны при органах внутренних дел (органы внутренних дел или служебное помещение охраны);

— должностные лица органов, на которые возложен контроль за соблюдением правил пользования транспортом, при выявлении правонарушений на транспорте (орган внутренних дел или иное служебное помещение);

— должностные лица военной автомобильной инспекции при выявлении нарушений водителями Вооруженных сил РФ (помещение военной комендатуры или воинской части);

— должностные лица органов, на которые возложен контроль (надзор) за соблюдением законодательства об охране окружающей среды, лесного фонда, правил охоты и рыболовства (органы внутренних дел, органы местного самоуправления или иное служебное помещение);

— военнослужащие пограничных органов, исполняющие обязанности по охране Государственной границы РФ (служебное помещение пограничных органов, органов внутренних дел или органа местного самоуправления);

— должностные лица таможенных органов (служебное помещение таможенного органа);

— военнослужащие и сотрудники органов уголовно-исполнительной системы (служебные помещения уголовно-исполнительной системы или органа внутренних дел);

— должностные лица органов по контролю за оборотом наркотиков (служебные помещения органов по контролю за оборотом наркотиков или органа внутренних дел).

Время, необходимое для доставления нарушителя, конкретно не определено. В законодательстве лишь отмечается, что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок.

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

2. Административное задержание, т. е. кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются: дата и место его составления, должность, фамилия, имя и инициалы лица, составившего протокол; сведения о задержанном лице; время, место и мотивы задержания. Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае, если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись.

Перечень должностных лиц органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять административное задержание, указан в ст. 27.3 КоАП РФ. В него включены некоторые лица, которые полномочны осуществлять доставление. В связи с этим каждый федеральный орган исполнительной власти обязан издать приказ (акт управления), в котором должен указать лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание.

Так, приказом МВД России от 2 июня 2005 г. № 444 «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию» к таким лицам отнесены руководители органов, служб и подразделений внутренних дел, другие сотрудники, имеющие специальное звание милиции, руководители и специалисты ФМС России.

Срок административного задержания, по общему правилу, не должен превышать трех часов.

Однако за совершение отдельных видов административных правонарушений (например, нарушение режима Государственной границы РФ и порядка пребывания на территории России) в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения физическое лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. Кроме того, на срок не более 48 часов может быть подвергнуто административному задержанию лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест.

Срок административного задержания исчисляется с момента доставления нарушителя для составления протокола, а лица, находящегося в состоянии опьянения, — со времени его вытрезвления.

3. Личный досмотр — досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ), т. е. обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения должностными лицами, указанными в ст. ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Доступ других лиц в помещение, где производится личный досмотр, должен быть исключен.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

В протоколе о личном досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов находящихся при физическом лице, обнаруженных при досмотре.

Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

4. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (27.8 КоАП РФ).

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о соответствующем юридическом лице, а также о его законном представителе либо об ином представителе, об индивидуальном предпринимателе или о его представителе, об осмотренных территориях и помещениях, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, о виде и реквизитах документов.

В протоколе об осмотре делается запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации

вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, законным представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя, а также понятыми. В случае отказа законного представителя юридического лица или иного его представителя, индивидуального предпринимателя или его представителя от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

5. Досмотр транспортного средства любого вида (ст. 27.9 КоАП РФ), т. е. обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Досмотр транспортного средства осуществляется лицами, указанными в ст. ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых. О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

6. Изъятие вещей и документов, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения (ст. 27.10 КоАП РФ).

Вещи, являющиеся орудием или предметами административного правонарушения, и документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженные на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортного средства, подлежат изъятию лицами, указанными в ст. ст. 27.2, 27.3, 28.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых.

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него

товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов, осуществляется сотрудниками милиции в присутствии двух понятых.

При совершении административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством соответствующего вида, у водителя изымается до вынесения постановления по делу об административном правонарушении водительское удостоверение, удостоверение тракториста (машиниста) и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующего вида до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста (машиниста) делается запись в протоколе об административном правонарушении.

В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках изъятых вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов.

Протокол об изъятии вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, понятыми. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю.

Изъятие следует понимать как лишение права пользоваться и владеть предметами материального мира. Процессуальное изъятие безвозмездно, носит временный характер, оно продолжается до принятия постановления по делу, в котором должен быть решен вопрос об изъятых товарах и иных предметах. Такое изъятие имеет обеспечительный характер, так как осуществляется с целью сохранения и использования в производстве вещественных доказательств, а также обеспечения исполнения постановлений о конфискации, возмездном изъятии, административном штрафе, взыскании стоимости товаров и транспортных средств.

В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте. Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом органа внутренних дел, осуществив-

шим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном МВД России.

7. Оценка стоимости изъятых вещей и других ценностей (ст. 27.11 КоАП РФ).

Изъятые вещи подлежат оценке в случаях, если:

— нормой об ответственности за административное правонарушение предусмотрено назначение административного наказания в виде административного штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей;

— они подвергаются быстрой порче и направляются на реализацию или уничтожение. Эти действия регламентируются Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожении изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче»;¹⁴⁷

— изъятые из оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция подлежат направлению на переработку или уничтожению. Подобные действия органы исполнительной власти совершают на основании Постановления Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. № 883 «Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».¹⁴⁸

Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены, в остальных случаях — на основании их рыночной стоимости, а в случае необходимости — на основании заключения эксперта.

Что касается иностранной валюты, изъятой в качестве предмета административного правонарушения, то ее перерасчет в валюту РФ производится по действующему на день совершения административного правонарушения курсу Центрального банка РФ.

8. Отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством — данная мера закреплена в ст. 27.12 КоАП РФ.

¹⁴⁷ См.: СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4545.

¹⁴⁸ См.: Там же. 2002. № 51. Ст. 5080.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ (управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения), ч. 2 ст. 12.5 (управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ (управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством или лишенным права управления транспортным средством), подлежат отстранению от управления транспортным средством до установления причины.

Об отстранении от управления транспортным средством составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения подлежат управляющие транспортными средствами лица, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 27.12 КоАП РФ).

Направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляется должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2002 г. № 930 «Об утверждении Правил медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством и оформления его результатов».¹⁴⁹ Во исполнение указанного постановления издан приказ Министерства здравоохранения РФ от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения».¹⁵⁰

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место направления

¹⁴⁹ См.: СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. 2. Ст. 5233.

¹⁵⁰ См.: Рос. газета. 2003. 24 июля.

на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Этот протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера административно-процессуального обеспечения.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу.

9. Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации (ст. 27.13 КоАП РФ).

При нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных ч. 1 ст. 12.3 (управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения), ч. 2 ст. 12.5 (управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда), ч. 1 и 2 ст. 12.7 (управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством или лишенным права управления транспортным средством), ч. 1 ст. 12.8 (управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения), ч. 4 ст. 12.19 (нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, а равно остановка или стоянка транспортного средства в тоннеле), ст. 12.26 (невыполнение законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения) КоАП РФ, транспортное средство задерживается до устранения причины.

Задержание транспортного средства соответствующего вида осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации».¹⁵¹

10. Запрещение эксплуатации транспортного средства.

Сотрудники милиции вправе запрещать эксплуатацию транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, созда-

¹⁵¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 4990.

ющих угрозу безопасности дорожного движения (п. 23 ст. 11 Закона «О милиции») или совершивших правонарушения, указанные в ч. 2 ст. 27.13 КоАП РФ. Так, запрещается эксплуатация транспортного средства, при этом государственные регистрационные знаки подлежат снятию до устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства, при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством, предусмотренных ст. 12.1 КоАП РФ (управление транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра), ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ (управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена).

11. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ).

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими и применяется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляет должностными лицами органов внутренних дел в присутствии владельца вещей и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. Копия протокола вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю.

12. Привод (ст. 27.15 КоАП РФ).

В случае, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершенно-

летнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц.

Привод осуществляется органом внутренних дел (милицией) на основании определения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел. Указанных лиц приводят, и они должны находиться там, где рассматривается дело. Эта мера прекращается после вынесения постановления по делу.

Порядок привода определен приказом МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода».¹⁵²

Поступившее постановление (определение) о приводе рассматривает начальник органа внутренних дел или лицо, исполняющее его обязанности (руководитель).

При получении постановления (определения) о приводе руководитель организует проверку указанных в нем сведений о лице, подлежащем приводу, а также принимает меры к установлению его фактического местонахождения. При необходимости лицо, подлежащее приводу, в установленном порядке проверяется по имеющимся учетам органов внутренних дел.

В том случае, когда лицо либо его представитель, указанные в постановлении (определении) о приводе, находятся на территории обслуживания другого органа внутренних дел, руководитель, которому поручено осуществление привода, по согласованию с инициатором привода может принять решение:

— о направлении для исполнения постановления (определения) о приводе по территориальности;

— об обращении в вышестоящий орган внутренних дел с целью получения разрешения на самостоятельное осуществление привода на территории обслуживания другого органа внутренних дел, с предварительным его уведомлением.

Для осуществления привода руководитель выделяет сотрудника или группу (наряд) сотрудников милиции общественной безопасно-

¹⁵² См.: Бюллетень федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 47.

сти или криминальной милиции с учетом подследственности уголовного дела либо вида административного правонарушения, по которому вынесено постановление (определение) о приводе. Состав и численность группы (наряда) сотрудников милиции определяются руководителем исходя из конкретных условий, необходимых для исполнения постановления (определения) о приводе.

Руководитель в обязательном порядке проводит инструктаж сотрудника милиции либо старшего группы (наряда) сотрудников милиции, вручает ему постановление (определение) о приводе, выделяет в случае необходимости автотранспорт и другие технические средства для обеспечения привода.

Для оказания помощи сотрудникам милиции в осуществлении привода на добровольной основе могут привлекаться члены общественных формирований по охране правопорядка, должностные лица органов исполнительной власти, представители администрации предприятий, организаций, учреждений по месту работы или учебы лица, а также законные представители несовершеннолетних, подлежащих приводу.

Сотрудники милиции, осуществляющие привод, обязаны достоверно установить личность лица, подвергаемого приводу, на основании имеющихся в постановлении (определении) о приводе сведений (фамилия, имя, отчество, год рождения и место нахождения). Если в постановлении (определении) о приводе отсутствуют отдельные данные, позволяющие установить это лицо или место его пребывания, и восполнить их не представилось возможным, орган внутренних дел немедленно извещает об этом инициатора привода.

По установлению лица, подлежащего приводу, сотрудник милиции либо старший группы (наряда) сотрудников милиции объявляет ему под расписку постановление (определение) о приводе. В случае отказа от подписи лица, подлежащего приводу, сотрудником милиции либо старшим группы (наряда) сотрудников милиции, исполняющим привод, в постановлении (определении) о приводе делается соответствующая запись.

Сотрудники милиции, осуществляющие привод, не должны допускать действий, унижающих честь и достоинство лица, подлежащего приводу. Они обязаны проявлять бдительность, особенно при сопровождении подозреваемого и обвиняемого, с тем чтобы исключить случаи уклонения его от явки к месту вызова либо причинения себе или окружающим какого-либо вреда.

По исполнении постановления (определения) о приводе сотрудник милиции, его осуществивший, получает от инициатора привода расписку с указанием времени исполнения.

О результатах осуществления привода сотрудник милиции, которому поручено исполнение постановления (определения) о приводе, докладывает рапортом руководителю с приложением расписки о приводе. При наличии обстоятельств, препятствующих осуществлению привода, к рапорту прилагаются копии документов, подтверждающие указанные обстоятельства.

При невозможности осуществления привода в указанные в постановлении (определении) о приводе сроки, а также в случае отсутствия лица либо его представителя, подлежащих приводу, руководитель немедленно извещает об этом инициатора привода с указанием обстоятельств, препятствующих исполнению постановления (определения) о приводе.

Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ и другие законодательные акты РФ, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации»¹⁵³ гл. 27 КоАП РФ дополнена ст. 27.16. Временный запрет деятельности и ст. 27.17. Срок временного запрета. Таким образом, законодателем определена 13-я мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

13. Временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов работ, оказания услуг.

Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

При осуществлении временного запрета сотрудник милиции или другое должностное лицо органа исполнительной власти должен составить протокол с указанием всех необходимых данных, копия которого вручается под расписку лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность, или законному представителю юридического лица.

¹⁵³ См.: СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752.

В соответствии со ст. 27.17 КоАП РФ срок временного запрета деятельности не должен превышать пяти суток с момента фактического прекращения деятельности указанных объектов.

Библиографический список

Конституция РФ. М.: Экзамен, 2001. Ст. ст. 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 33, 45, 46, 51.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»//СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Закон РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции»//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

Закон РФ от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

Закон РФ от 2 июня 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»//Там же. 1992. № 33. Ст. 1913.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»//СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»//Там же. 2000. № 2. Ст. 150.

Федеральный закон от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений»//Там же. 2000. № 29. Ст. 3008.

Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака»//Там же. 2001. № 29. Ст. 2942.

Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. № 883 «Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»//Там же. 2002. № 51. Ст. 5080.

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2002 г. № 930 «Об утверждении Правил медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством и оформления его результатов»//Там же. 2002. № 52. Ч. 2. Ст. 5233.

Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предме-

тами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче»//Там же. 2003. № 47. Ст. 4545.

Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации»//Там же. 2003. № 51. Ст. 4990.

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения»//Рос. газета. 2002. 24 июля.

Приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода».

Приказ МВД России от 2 июня 2005 г. № 444 «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию».

Поддубный А. О. Судебное решение о производстве административного задержания//Рос. судья. 2002. № 3.

Сафонова Л. С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук/СПб. ун-т МВД России. СПб., 2005.

Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. М., 1976.

Тюрин В. А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве//Государство и право. 2002. № 7.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

1. Понятие и основные черты административной ответственности

Административная ответственность — вид юридической ответственности за нарушение административного или иного законодательства, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение.

Административная ответственность обладает признаками, свойственными и общей юридической ответственности. В то же время в законодательстве можно найти не только общие признаки юридической ответственности, но и специфические признаки, характерные именно для данного вида ответственности.

В целом основные черты административной ответственности сводятся к следующему:

1) административная ответственность устанавливается только федеральными законами или законами субъектов Федерации в отличие от мер административного принуждения, которые могут устанавливаться и подзаконными актами. Следовательно, она имеет собственную законодательную базу;

2) основанием административной ответственности является административное правонарушение; уголовной — преступление; дисциплинарной — дисциплинарный проступок;

3) субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица; уголовной ответственности — только физические лица;

4) за административные правонарушения предусмотрены административные наказания; за преступления — уголовные наказания; за дисциплинарные проступки — дисциплинарные взыскания.

5) административные наказания применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц: судами (судьями), органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами (гл. 23 КоАП РФ);

6) административные наказания применяются органами и должностными лицами на не подчиненных им правонарушителей. По этому признаку административная ответственность принципиально отличается от дисциплинарной, меры которой к рабочим и служащим применяются в порядке подчиненности должностным лицом;

7) привлечение административного наказания не влечет судимости, что характерно для уголовной ответственности, и увольнения с работы. Лицо, к которому оно применено, считается имеющим административное наказание в течение установленного срока — одного года со дня исполнения постановления по делу об административном правонарушении;

8) меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях, т. е. КоАП РФ. Уголовные дела рассматриваются в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; дисциплинарные — в соответствии с нормами, устанавливающими порядок дисциплинарного производства.

Следовательно, административная ответственность обладает рядом черт, отличающих ее от других видов ответственности. Но основная особенность административной ответственности состоит в том, что ее основанием является административное правонарушение, а мерами — административные наказания.

2. Понятие, признаки и состав административного правонарушения

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.¹⁵⁴

Это понятие охватывает основные признаки административного правонарушения:

- а) антиобщественность (общественная опасность);
- б) противоправность;
- в) виновность;
- г) ответственность (наказуемость).

Сущность административного правонарушения определяется его *общественной опасностью*. Административный проступок, посягая на установленный правопорядок, причиняет ему тот или иной вред, нарушает упорядоченность, согласованность управленческих отношений. При этом нежелательный результат может проявляться в реальном вреде или в создании условий для наступления вреда.

¹⁵⁴ См.: КоАП РФ. Ст. 2.1.

Степень общественной опасности определяется на основе учета многочисленных конкретных обстоятельств, которыми являются: особенности объекта правонарушения: повторность противоправного посягательства; наличие определенных последствий; характер вины; личность правонарушителя.

Административный проступок обладает меньшей степенью общественной опасности по сравнению с преступлением. Разграничение этих видов правонарушений проводится именно по степени их общественной опасности. «Степень общественной опасности — вот тот критерий, — подчеркивает А. Е. Лунев.¹⁵⁵

Противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы права. Эти нормы могут принадлежать не только к административному, но и к ряду других отраслей права. Принципиально то, что соблюдение соответствующих норм охраняется мерами административной ответственности. Это, кроме административного, могут быть нормы конституционного, финансового, гражданского, трудового и других отраслей права. Так, гл. 5 КоАП РФ начинается с видов административных правонарушений.

Виновность деяния означает, что оно совершено умышленно или по неосторожности.

Административная ответственность за деяния также относится к безусловным признакам административного правонарушения. Им признается только то деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Признаки административного правонарушения следует отличать от его юридического состава. В литературе отмечается, что элементами состава административного правонарушения являются: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом являются общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности. Практически в качестве объекта выступают конкретные нормы, предписания, законные требования, запреты. Это означает, что формы выражения конкретных объектов могут быть различные. Например, переход пешехода на запрещающий сигнал светофора является посягательством на безопасность дорожного движения; мелкое хулиганство посягает на общественный порядок и выражается в совершении действий, примерный перечень которых дан в формулировке понятия «мелкое хулиганство».

¹⁵⁵ См.: Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушение. М., 1961. С. 35.

Объективная сторона заключается в действии или бездействии, запрещенном административным правом, которое может посягать на конкретные общественные отношения, урегулированные многими отраслями права (гражданского, земельного, трудового, финансового и др.). Наличие объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях ставит в зависимость от времени, места, способа, характера совершения деяния, наступивших его вредных последствий, совершения противоправного деяния в прошлом, его систематичности. Содержание объективной стороны может включать характер действия или бездействия — поворность, длящееся нарушение.

Длящимся является действие или бездействие, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности. Длящееся правонарушение является единым независимо от продолжительности действия или бездействия (ст. 19.15 КоАП РФ — проживание гражданина РФ без удостоверения личности или без регистрации).

Субъектами административного правонарушения признаются физические и юридические лица.

Среди физических лиц различают следующие категории: а) граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства; б) должностные и другие лица, признаваемые субъектами административного правонарушения с учетом особенностей их правового положения, выполнения профессиональных функций, состояния здоровья, возраста.

Для отдельных категорий лиц эти факторы обуславливают дополнительные основания для административной ответственности, для других — ограничение применения ее мер.

Так, должностные лица признаются субъектами административных правонарушений, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (грубое нарушение правил бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности, прием на работу без паспорта или без регистрации по месту жительства руководителем предприятия).

Заметим, что КоАП РФ в Примечании к ст. 2.4 дает понятие должностного лица как постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти либо 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 РФ. К должностным лицам приравнены также индивидуальные предприниматели без образования юридического лица.

Существует особый порядок привлечения к ответственности несовершеннолетних. Привлечению к административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения правонарушения 16-летнего возраста. К лицам в возрасте от 16 до 18 лет за совершение правонарушений применяются меры, предусмотренные не только КоАП РФ, но и Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Определенные ограничения установлены для военнослужащих, беременных женщин, женщин, имеющих детей до 14-летнего возраста, инвалидов 1-й и 2-й групп. Так, к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, не может применяться за административное правонарушение штраф, к беременным женщинам — административный арест и т. п. Ст. 2.6 КоАП РФ регулирует административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, а ст. 2.10 КоАП РФ — административную ответственность юридических лиц.

Субъективная сторона административного правонарушения — это психическое отношение субъекта к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Оно может быть выражено в форме умысла или неосторожности.

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично (ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ).

Неосторожное административное правонарушение имеет место в случае, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ).

В особенной части КоАП РФ форма вины чаще всего не обозначается. Обычно большинство из них могут быть совершены в любой форме. Однако формулировка ряда правонарушений предполагает, что оно может быть совершено только в форме умысла (мелкое хулиганство, торговля без документов и т. д.); в редких случаях форма вины указывается в текстах статей КоАП РФ или иных законах,

устанавливающих ответственность за административные правонарушения.

Наряду с обязательными признаками субъективной стороны, каковыми являются умысел и неосторожность, могут быть факультативные. Последними признаются мотив и цель, ибо они в одних составах указаны, а в других нет. В первом случае они являются квалифицирующими признаками правонарушения, т. е. действие или бездействие признается административным правонарушением, если оно совершено по мотивам и в целях, прямо указанных в законе. Так, ст. 7.19 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа. Отсутствие самовольности исключает возможность признания соответствующего действия административным правонарушением.

Освобождение от административной ответственности, т. е. основания, условия и последствия освобождения от административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотрены ст. 2.9 КоАП РФ. Согласно этой статье освобождение от административной ответственности возможно при малозначительности совершенного административного правонарушения.

О с н о в а н и я освобождения от административной ответственности необходимо отличать от обстоятельств, исключающих неправомочность действия (бездействия). Речь идет о крайней необходимости и невменяемости нарушителя.

Не подлежит административной ответственности лицо, действующее в состоянии крайней необходимости и причинившее вред охраняемым законом интересам для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также интересам общества и государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред (ст. 2.7 КоАП РФ).

Не подлежит административной ответственности и лицо, которое во время совершения противоправного действия либо бездействия находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства душевной деятельности, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП РФ). Иначе говоря, такое лицо не может быть субъектом административной ответственности.

Условиями освобождения являются: малозначительность правонарушения, которая определяется в результате его объективной оценки; наличие состава административного правонарушения; принятие решения органом (должностным лицом), уполномоченным решать дела. Им же определяется и характер правонарушения.

Последствия — устное замечание, которое не влечет за собой никаких правовых последствий.

3. Понятие и виды административных наказаний

Административное наказание — мера ответственности за административное правонарушение. Оно применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ).

Основными видами административных наказаний являются:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу (права управления транспортным средством, права охоты, права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств);
- 6) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 8) дисквалификация;
- 9) административное приостановление деятельности.¹⁵⁶

Законодательством РФ, т. е. федеральными законами, могут быть установлены и иные, кроме указанных, административные наказания.

Закон подразделяет административные наказания на основные и дополнительные. Возмездное изъятие и конфискация орудия или предмета, а также административное выдворение за пределы РФ мо-

¹⁵⁶ См.: Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752.

гут применяться в качестве как основных, так и дополнительных наказаний, остальные — только в качестве основных.

Рассмотрим виды административных наказаний.

Предупреждение — мера морального характера. Оно выносится только в письменной форме и влечет за собой такие юридические последствия, как и все другие административные наказания. Устное предупреждение не является административным наказанием, а является мерой предупредительного характера.

Административный штраф — это денежное взыскание, выражающееся в величине, кратной: 1) минимальному размеру месячной оплаты труда (МРОТ) на момент окончания или пресечения правонарушения; 2) стоимости предмета административного правонарушения; 3) сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате либо сумме незаконной валютной операции.

Штраф не может быть менее 1/10 МРОТ.

Размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, не может превышать 25 минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц — 50 минимальных размеров оплаты труда, на юридических лиц — 1000 минимальных размеров оплаты труда.

Административный штраф за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ, антимонопольного, таможенного, патентного, валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, законодательства РФ о естественных монополиях, о рекламе, о лотереях, об охране окружающей природной среды, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, о безопасности дорожного движения, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательства о несостоятельности (банкротстве), а также за нарушение правил пребывания (проживания) в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, правил привлечения и использования в РФ иностранных работников, налагаемый на должностных лиц и юридических лиц, может быть установлен с превышением размеров, указанных в абзаце первом настоящей части, но не может превышать для должностных лиц 200 минимальных размеров оплаты труда, для юридических лиц — 5000 минимальных размеров оплаты труда.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин, либо суммы незаконной валютной операции, либо суммы денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо суммы валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо суммы денежных средств, не возвращенных в установленный срок в РФ, не может превышать трехкратный размер стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости.

Возмездное изъятие орудия или предмета совершения правонарушения состоит в принудительном изъятии только предмета, который явился орудием совершения или непосредственным объектом совершенного правонарушения. Изъятый предмет реализуется с передачей вырученной суммы бывшему собственнику за вычетом расходов по реализации изъятого предмета.

Возмездное изъятие охотничьего оружия и боеприпасов и других дозволенных орудий охоты и рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Конфискация состоит в принудительном безвозмездном обращении предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения, в собственность государства не изъятых из оборота вещей. Конфискации подлежит лишь предмет, находящийся в личной собственности. Предметы контрабанды могут быть конфискованы независимо от того, кто является их собственником.

Ограничения этой меры сводятся к тому, что конфискация огнестрельного оружия и боеприпасов, других орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Конфискуется именно определенный предмет, а не имущество, что отличает эту меру от меры уголовного наказания.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета правонарушения:

— подлежащих в соответствии с федеральным законам возвращению их законному собственнику;

— изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

Наказание назначается судьей.

Лишение специального права — права управления транспортными средствами, права охоты, права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств — применяется на срок от одного месяца до двух лет за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этими правами.

Лишение права управления средствами транспорта не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением следующих случаев:

- управления транспортным средством в состоянии опьянения,
- оставления места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он является;
- уклонения от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Лишение права охоты не может применяться к лицам, для которых она является основным законным источником средств к существованию.

Наказание назначается судьей.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается лишь в исключительных случаях на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — на срок до 30 суток.

Административный арест не может применяться:

- а) к беременным женщинам;
- б) женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет;
- в) к лицам, не достигшим 18 лет;
- г) к инвалидам 1-й и 2-й групп.

Непосредственное исполнение административного ареста осуществляют сотрудники специальных приемников органов внутренних дел.

Административное выдворение за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через Государственную границу РФ за пределы России, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из РФ.

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 иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в РФ — соответствующими должностными лицами.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законом.

Наказание назначается судьей на срок от шести месяцев до трех лет.

Субъектами правонарушения являются лица: а) осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица;

- б) члены совета директоров;
- в) индивидуальные предприниматели;
- г) арбитражные управляющие.

Следует отметить, что Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 805 утверждено Положение о формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц, который ведется в целях обеспечения учета лиц, дисквалифицированных на основании вступивших в силу постановлений судов о дисквалификации, а также для обеспечения заинтересованных лиц информацией о дисквалифицированных лицах.¹⁵⁷

Другим постановлением Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 483 «Об уполномоченном органе, осуществляющем формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц» установлено, что МВД РФ является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц.¹⁵⁸

Административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ)¹⁵⁹ заключается во временном прекращении деятельности

¹⁵⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 805 «О формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц» // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4584.

¹⁵⁸ См.: Там же. 2005. № 32. Ст. 3323.

¹⁵⁹ Статья введена Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // Там же. 2005. № 19. Ст. 1752.

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.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток.

Судья на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращает исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

4. Назначение административного наказания

Этому вопросу посвящена гл. 4 КоАП РФ. В ней определены важнейшие требования, подлежащие соблюдению при применении административных наказаний и не касающиеся производства по делам об административных правонарушениях.

Прежде всего сформулированы общие правила назначения наказаний, которыми обязаны руководствоваться все органы (должностные лица) при наложении наказаний за любое административное правонарушение. Наказание налагается в пределах, установлен-

ных законом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, т. е. КоАП РФ или законами субъектов Федерации.

Наказание за административное правонарушение может применяться лишь к лицу, его совершившему.

При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

Если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, наказание назначается в пределах только одной санкции, предусматривающей более строгое административное наказание.

Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения правонарушения, а за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ, таможенного, патентного, антимонопольного, валютного законодательства РФ, законодательства РФ об охране окружающей среды, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе — по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

При длящемся административном правонарушении сроки начинают исчисляться со дня его обнаружения.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращении уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки исчисляются со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении.

Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

В соответствии со ст. 4.2 КоАП РФ обстоятельствами, смягчающими ответственность, признаются:

1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение; добровольное сообщение лицом о совершенном им административном правонарушении;

2) предотвращение виновным лицом вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;

3) совершение правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

4) совершение правонарушения несовершеннолетним;

5) совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Этот перечень не является исчерпывающим, поэтому орган или должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, может признать смягчающими и обстоятельства, не указанные в законодательстве.

Обстоятельствами, отягчающими ответственность, признаются (ст. 4.3 КоАП РФ):

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек один год;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

Орган (должностное лицо), назначающее административное наказание, в зависимости от характера административного правонарушения может не признать данное обстоятельство отягчающим.

Библиографический список

Конституция РФ. М.: Юрид. лит., 1993. Ст. ст. 15, 53.

Кодекс РФ об административных правонарушениях. М.: Экзамен, 2005.

Административная ответственность за нарушения общественного порядка: законодательство и практика его применения органами внутренних дел: Учеб. пособие. М., 1993.

Алиева Е. Н. Юридическая ответственность в государственном управлении. Л., 1990.

Анисимов П. В. Административная ответственность в Российской Федерации: Учеб. пособие/ВА МВД России. Волгоград, 2002.

Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура//Государство и право. 1999. № 12. С. 12–20.

Бутков А. В. Административный штраф//Российский следователь. 2004. № 10.

Бутков А. В. К вопросу об эффективности применения штрафа//Российский следователь. 2004. № 12.

Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц//Закон. 1998. № 9. С. 42–51.

Кисин В. Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991.

Клепицкий И. А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете европейской конвенции о правах человека//Государство и право. 2000. № 1. С. 69.

Лукиянов В. В. Административные правонарушения и уголовные преступления: в чем разница?//Государство и право. 1996. № 3. С. 83–92.

Масленников М. Я. Порядок применения административных взысканий: практическое руководство. Тверь, 1995.

Солдатов А. В. Проблемы административной ответственности юридических лиц. Краснодар, 1999.

Сорокин В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности//Правоведение. 1999. № 1.

Сорокин В. Д. Парадоксы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Правоведение. 2004. № 3.

Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? М., 1990.

Телегин А. С. Ответственность граждан и должностных лиц за административные правонарушения. М., 1994.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

1. Понятие и основные черты административного процесса

Административный процесс — понятие сравнительно новое для российского правоведения. Теоретические разработки его важнейших аспектов начались у нас в 60-х годах XX века, хотя некоторые принципиальные положения были высказаны значительно раньше.¹⁶⁰

Многие стороны административного процесса исследованы еще недостаточно полно. Однако уже сейчас совершенно определенно выделены две линии в подходе к оценке этого понятия. Одни рассматривают административный процесс в узком смысле исключительно как деятельность юрисдикционную, другие вкладывают в него более широкий смысл.

Так, Г. И. Петров отмечал, что административный процесс в широком смысле — это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле — это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции.¹⁶¹

Развивая это суждение, Ю. М. Козлов рассматривает административный процесс как в широком (правоустановительном и правоприменительном), так и в узком (юрисдикционном), или собственном, смысле. И процесс как административно-процессуальную деятельность понимает в двух вариантах:

- а) административно-процедурном;
- б) административно-юрисдикционном.¹⁶²

Сходство обоих вариантов состоит в том, что они, как правило, осуществляются органами исполнительной власти, а не судом, и рассматриваемые дела носят индивидуальный характер.

Вместе с тем Ю. М. Козлов проводит существенные разграничения между ними по следующим основаниям.¹⁶³

¹⁶⁰ См.: *Лунев А. Е.* Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2 ; *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968 и др.

¹⁶¹ См.: *Петров Г. И.* О кодификации советского административного права // Сов. гос. и право. 1962. № 2. С. 30.

¹⁶² Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 390.

¹⁶³ Там же. С. 391–392.

Во-первых, нельзя рассматривать многие действия органов исполнительной власти как административно-юрисдикционные, если их предмет не содержит конкретного административно-правового спора. Например, рассмотрение заявлений о регистрации общественного объединения, о выдаче лицензий на занятие индивидуальной деятельностью и т. д. Такого рода регистрационные, разрешительные, поощрительные и иные действия следует рассматривать как административно-процедурные.

Во-вторых, при административно-юрисдикционной деятельности обязательно предполагается правовая оценка поведения участников административно-правового спора для правильного его разрешения. При административно-процедурной деятельности правовая оценка является лишь условием удовлетворения соответствующих заявлений и ходатайств (например, проверка и оценка представленных документов для выдачи лицензии).

В-третьих, в обоих вариантах рассматриваются индивидуальные административные дела, но различные по своему характеру. Как было уже сказано, что в административно-процедурной деятельности отсутствует предмет спора, являющийся основой для административно-юрисдикционной деятельности, т. е. для рассмотрения индивидуального дела. Если же рассматривать работу со служебной документацией в органе исполнительной власти как административную процедуру, то индивидуальные дела здесь могут вообще отсутствовать.

В-четвертых, административная юрисдикция предполагает применение к виновной стороне деликта различных мер государственного принуждения: предупредительных, пресечения и наказания, т. е. привлечения нарушителя к административной или иной ответственности. При осуществлении административных процедур могут применяться меры предупредительного характера или пресечения, за исключением мер юридической ответственности.

В-пятых, административно-процедурная деятельность отличается меньшей сложностью при ее осуществлении и поэтому не требует детальной регламентации, что характерно для процессуальной деятельности, когда при разрешении административно-правового спора орган (должностное лицо) должен строго руководствоваться установленными законом правилами (не только рассмотреть заявление, но и выслушать свидетелей, других участников процесса, оценить доказательства и т. д.).

Процесс — это динамическое понятие, во всех случаях означающее деятельность системы государственных органов. Основное свой-

ство процесса заключается в том, что это не любая деятельность, а исключительно юридическая. Следовательно, имеются необходимые основания рассматривать конкретный вид процесса как правовое выражение данной формы деятельности государства.

Правовая природа процесса выражается прежде всего в его социальном назначении, а именно в том, чтобы обеспечить реализацию материальных норм различных отраслей права. Поэтому каждый вид процесса представляет собой порядок последовательно осуществляемых действий, имеющих своей целью практическое претворение в жизнь норм материального права.

Но одной юридической цели еще недостаточно для полной характеристики правовой природы процесса. Нетрудно заметить, что сам процессуальный порядок деятельности устанавливается и регулируется при помощи специальных юридических правил — процессуальных норм права: гражданско-процессуальных, уголовно-процессуальных и административно-процессуальных.

Процесс как юридическое явление характеризуется также и тем, что в ходе его осуществления возникают процессуальные отношения — самостоятельный вид правовых отношений. Соответственно различаются гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные и административно-процессуальные отношения. Независимо от конкретных особенностей, этим трем разновидностям процессуальных правоотношений свойственно то, что они возникают в связи с реализацией норм материального права под воздействием соответствующих процессуальных правил.

Вывод о том, что процесс как выражение формы деятельности государства есть деятельность юридически-результативная, имеет самое непосредственное отношение к определению понятия административного процесса.

По мнению А. П. Коренева, административный процесс — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-процессуальных отношений.¹⁶⁴

Несколько более развернутое определение дает В. Д. Сорокин, рассматривая административный процесс как урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Россий-

¹⁶⁴ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 212.

ской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.¹⁶⁵

Действующие административно-процессуальные нормы содержатся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Эти нормы устанавливают порядок принятия и издания правоприменительных актов, права и обязанности участников административного процесса и т. д.

Специфическими особенностями административного процесса, отличающими его от других видов процесса (уголовного, гражданского), являются:

1) последовательно совершаемые действия по осуществлению управленческой деятельности. Он является формой реализации норм материального административного и некоторых других отраслей права, специфической юридической формой управленческой деятельности. Содержание административного процесса составляют управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции субъектов административного права, осуществляющих свои полномочия и обязанности в сфере управления;

2) более широкий круг общественных отношений, более сложная структура производств, регламентируемая многочисленными административно-процессуальными нормами;

3) сфера применения, не исчерпываемая реализацией норм административного материального права и защитой административно-правовых отношений. Правоприменительная деятельность органов государственного управления, органов исполнительной власти, должностных лиц и других субъектов управления нередко встречается с жизненными фактами, разрешение которых может быть осуществлено не только посредством применения норм административного права, но и норм финансового, земельного и других отраслей права. Нормы указанных отраслей применяются в соответствии с правилами, установленными административно-процессуальными нормами.¹⁶⁶

¹⁶⁵ См.: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право: Учебник. СПб., 2004. С. 203.

¹⁶⁶ См.: *Корнев А. П.* Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 213.

2. Принципы и субъекты административного процесса

Административный процесс, являясь составной частью управленческой деятельности, базируется на общих принципах государственного управления.

Вместе с тем эти общие принципы управления находят свое специфическое выражение в административном процессе. При определении системы принципов точки зрения ученых кардинально не расходятся, однако каждый из формулирует и обосновывает свою классификацию принципов. Так, В. Д. Сорокин к принципам административного процесса относит следующие: законность, заинтересованность масс в осуществлении и результатах административного процесса, быстроту процесса, охрану интересов государства и личности в процессе, гласность процесса, материальную истину, равенство сторон, национальный язык, самостоятельность в принятии решения, ответственность компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение.¹⁶⁷

Д. М. Овсянко выделяет следующие принципы административного процесса: законность, объективность, равенство сторон перед законом, ведение дел на национальном языке, право пользоваться услугами адвоката, гласность, экономичность процесса, ответственность должностных лиц за правильность разрешения дел, право обжалования решений.¹⁶⁸

С точки зрения Ю. М. Козлова, к принципам административной юрисдикции относятся: законность, компетентность, охрана интересов личности и государства; процессуальное равенство сторон, охрана интересов государства и личности, достижение материальной истины, доступность, гласность, экономичность, ответственность должностных лиц за правильное и эффективное ведение процесса.¹⁶⁹

По мнению А. П. Коренева, к основным принципам административного процесса, которые объективно отражают его свойства и раскрывают его сущность, относятся:

- законность;
- объективность (материальная истина);
- равенство человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело;
- гласность административного процесса;

¹⁶⁷ См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. С. 210.

¹⁶⁸ См.: Овсянко Д. М. Указ. соч. М., 1996. С. 121.

¹⁶⁹ См.: Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 395–396.

- ведение дела на национальном языке;
- экономичность и эффективность процесса;
- ответственность за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение).¹⁷⁰

Принцип законности административного процесса основан на требованиях Конституции РФ. Его сущность состоит в том, что применение норм материального права или иная форма реализации во всех случаях должны быть законными. Нормы реализуются в строгом соответствии с порядком, предписанным административно-процессуальными нормами, т. е. в административном процессе законность выступает в качестве требования строго соблюдать определенный порядок претворения в жизнь правил материальных норм административного и других отраслей права.

В соответствии со ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленном законом. При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия, унижающие человеческое достоинство.

Законность предполагает также охрану прав и законных интересов участников административного процесса. В случае нарушения прав и законных интересов того или иного участника административного процесса последний может обжаловать незаконные действия должностных лиц органов исполнительной власти в суд.

Кроме судебного существует административный порядок обжалования неправомερных действий (решений) государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, должностных лиц и других субъектов управления.

Принцип объективности (материальной истины) означает всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела. Для установления истины важно не ограничиваться заявлениями участников административного процесса, а проверять документы, подтверждающие факты, показания свидетелей и достоверность их показаний. Этот принцип обязывает субъекта управления при рассмотрении дела использовать все имеющиеся в его распоряжении доказательства, относящиеся к делу, учесть и правильно их оценить.

¹⁷⁰ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 214–216.

В случае необходимости следует истребовать нужные документы, провести проверки, экспертизы и принять другие меры для объективного разрешения дела. Законодательство обязывает правоприменителя внимательно разобраться в существе дела, полностью исключить односторонний, а также предвзятый подход к оценке фактов.

Принцип материальной истины особенно важен потому, что применение права субъектами управления сопряжено не только с установлением и анализом фактов и обстоятельств, но и с воздействием на эти факты и обстоятельства в процессе применения правовых норм. Так, сотрудник Государственной инспекции безопасности дорожного движения, налагая на правонарушителя штраф на месте, не только применяет соответствующую административно-правовую норму, но и непосредственно воздействует на виновного, т. е. он в одном лице является «следователем», «судьей» и «органом», исполняющим наказание.

Сущность *принципа равенства человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело*, состоит в закреплении определенного административно-правового статуса, согласно которому каждый человек и гражданин 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 равен перед законом и органом, который разрешает то или иное управленческое дело (ст. 1.4. КоАП РФ).

Кроме того, этот принцип предполагает необходимость оказания правовой помощи участнику административного процесса, если он в ней нуждается, и вместе с тем обязанность органа, разрешающего дело, следить за тем, чтобы участники административного процесса надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности.

Принцип гласности административного процесса заключается в публичности процесса и его доступности гражданам. Процесс ведется, как правило, открыто, за исключением случаев, когда это противоречит интересам охраны государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а также в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности участвующих в деле лиц (ст. 24.3 КоАП РФ). Участникам процесса предоставляется возможность беспрепятственно пользоваться процессуальными правами, знакомиться с материалами дела, документами, представлять доказательства. К участию в административном процессе могут привлекаться представители общественности, прессы. Многие решения оглашаются публично.

В целях повышения воспитательной и предупредительной роли производства по делам об административных правонарушениях такие дела могут рассматриваться непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя.

Принцип ведения дела на национальном языке означает, что процесс ведется на русском языке или на языке республики, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности. Лица, не владеющие языком, на котором ведется процесс, могут давать пояснения, заявлять ходатайства на родном языке через переводчика (ст. 25.10. КоАП РФ). Соблюдение этого принципа особенно важно для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Принцип экономичности и эффективности процесса направлен на обеспечение такой организации процесса, которая не требовала бы больших материальных затрат и вместе с тем обеспечивала бы быстроту процесса без излишнего обременения участников процесса. Экономичность и эффективность процесса во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых должно быть рассмотрено и разрешено то или иное управленческое дело, исполнено принятое по делу решение (ст. 29.6 КоАП РФ).

Принцип ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение). Согласно этому принципу должностные лица, виновные в нарушении правил процесса или принятии незаконного акта (решения), несут дисциплинарную или иную ответственность.

В административном процессе в качестве его с у б ъ е к т о в (участников) выступают:

- граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства,
- государственные органы, предприятия и учреждения,
- государственные служащие,
- служащие общественных объединений.¹⁷¹

Граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства образуют наиболее многочисленную группу субъектов административного процесса. Они выступают в административном процессе в качестве:

- лица, возбудившего управленческое (административное) дело перед органом, имеющим право на его разрешение, в связи с реализацией своих прав или выполнения обязанностей,

¹⁷¹ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 220; Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. С. 198; Овсянко Д. М. Указ. соч. М., 1996. С. 120–121.

— стороны административного спора, заявившей в органе требование о защите нарушенного или оспариваемого права, или стороны, к которой предъявлено требование о нарушении или оспаривании его прав заявителя,

— третьего лица, т. е. лица, как заявившего самостоятельное требование на предмет спора, так и не заявившего такого требования, но присоединившегося к требованиям одной из сторон,

— уполномоченного представителя, если иное не предусмотрено законодательством,

— лица, привлекаемого к административной ответственности,

— потерпевшего, т. е. лица, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или материальный ущерб,

— лица, защищающего права и интересы других лиц,

— свидетеля, переводчика, эксперта.

В каждом из перечисленных случаев правовой статус гражданина как участника административного процесса имеет свою специфику, которая обусловлена той ролью, которую выполняет гражданин в процессе. Однако законодательство закрепляет общие процессуальные права и обязанности, признавая за гражданами административно-процессуальную правоспособность и административно-процессуальную дееспособность.

Государственным органам принадлежит особая роль в сфере управленческих отношений. Органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти, суды, прокуратура в той или иной мере наделены правами по разрешению конкретных управленческих дел. Государственные органы, прежде всего органы исполнительной власти, могут выступать в административном процессе в качестве: органа, рассматривающего и разрешающего управленческое дело; органа, возбудившего дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административно-правового спора; третьего лица; органа, защищающего права и законные интересы других лиц (органов, учреждений, организаций).

Государственные предприятия, учреждения, объединения и другие юридические лица по тем же основаниям, что и государственные органы, могут быть участниками административного процесса.

Общественные объединения и иные негосударственные организации могут выступать в административном процессе в качестве: негосударственного формирования, возбудившего административное дело в связи с осуществлением своих функций; стороны административ-

ного спора; третьего лица; организации, защищающей права и интересы других лиц.

Государственные служащие, будучи субъектами административного процесса, могут выступать в качестве: должностного лица, решающего управленческое дело; должностного лица, возбудившего управленческое дело в связи с осуществлением возложенных на него функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административно-правового спора; представителя государственного органа или предприятия; третьего лица; лица, привлекаемого к дисциплинарной или административной ответственности.

3. Виды административных производств

Административный процесс имеет сложную структуру, которая обусловлена широким объемом этого процесса, охватывающего многочисленные сферы государственного управления и различные категории индивидуально-конкретных дел. Административный процесс подразделяется на отдельные виды административных производств, которые выступают как его разновидности, как часть целого.

Критерием деления административного процесса на отдельные виды производств служит характер индивидуально-конкретных дел, отражающий их наиболее существенные свойства и особенности. Этот критерий обуславливает особенности того или иного вида производства, поскольку каждое производство имеет целью установление четкого порядка рассмотрения и разрешения конкретной категории управленческих дел. Например, порядок рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб граждан существенно отличается от установленного порядка применения административных наказаний.

Каждое административное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел. Следовательно, оно является относительно самостоятельным административно-процессуальным правовым институтом.

В науке административного права пока еще не существует единого мнения о видах административных производств. Например, в 1972 г. В. Д. Сорокин выделил девять групп производств:

- 1) производство по принятию нормативных актов государственного управления,
- 2) производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления,

- 3) производство по административно-правовым жалобам и спорам,
- 4) производство по делам о поощрениях,
- 5) регистрационное производство,
- 6) лицензионное производство,
- 7) исполнительное производство,
- 8) производство по делам об административных правонарушениях,
- 9) производство по дисциплинарным делам.¹⁷²

В 1967 году Ю. М. Козлов, исследуя природу административного процесса и административно-правовых норм, пришел к выводу о том, что последние регулируют следующие виды производств: а) по вопросам организации аппарата государственного управления; б) по заявлениям и ходатайствам граждан, связанным с реализацией принадлежащих им субъективных прав; в) по делам о применении принудительных мер; г) по делам, связанным с применением материального трудового, земельного, финансового права.¹⁷³

Через 30 лет с учетом состояния действующего российского законодательства и административно-процессуальных норм Ю. М. Козлов виды административных производств определил следующим образом:

- а) производство по делам об административных правонарушениях;
- б) дисциплинарное производство;
- в) производство по жалобам;
- г) согласительное производство.¹⁷⁴

А. П. Корнев в качестве критерия классификации видов производств определяет характер индивидуально-конкретных управленческих дел, отражающих их наиболее существенные свойства и особенности. В соответствии с этим критерием он рассматривает следующие виды административных производств:

- по предложениям, заявлениям и жалобам граждан;
- по делам о поощрении;
- по делам о дисциплинарных проступках;
- по делам об административных правонарушениях.¹⁷⁵

Кроме того, А. П. Корнев отдельной главой рассматривает ответственность органов государственного управления и их должностных

¹⁷² См.: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 149–150.

¹⁷³ См.: *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 94.

¹⁷⁴ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Указ. соч. М., 1997. С. 327.

¹⁷⁵ См.: *Корнев А. П.* Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 222.

лиц за ущерб, причиненный служебной деятельностью (материальная ответственность).

Выделяют также производства: по делам об изобретениях, открытиях и патентах; по исполнению постановлений о наложении административных наказаний и др.

Несмотря на имеющиеся различия, указанные виды административных производств осуществляются в сфере государственного управления, как правило, соответствующими органами исполнительной власти и их должностными лицами. И лишь рассмотрением и разрешением некоторых дел в установленном законодательством случаях ведают помимо исполнительных органов, иные органы государства, их должностные лица, а также общественные организации и их представители. Отношения, возникающие в ходе осуществления того или иного вида производства, регулируются административно-процессуальными нормами. Именно эти факторы объединяют отдельные производства в единый административный процесс.

Рассмотрим некоторые виды административных производств.

Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан. Согласно Конституции РФ (ст. 33) граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Они могут вносить в указанные органы предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе, обжаловать действия органов и их должностных лиц (ст. 46 Конституции). Одновременно устанавливается обязанность соответствующих органов и должностных лиц в установленные сроки и в установленном законом порядке рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Общий срок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, как правило, не должен превышать одного месяца. Однако законодательством предусматривается и иные, более сокращенные сроки их рассмотрения.

Общий порядок производства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан о нарушении прав и свобод, о создании препятствий для осуществления прав и свобод, о незаконном привлечении к ответственности состоит из четырех (условно) стадий.¹⁷⁶

На первой стадии регистрируются поступившие в орган (учреждение) письменные предложения, заявления, жалобы или выслушиваются компетентным должностным лицом устные жалобы (например, в часы приема граждан), которые затем могут быть оформлены пись-

¹⁷⁶ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 223.

менно и также зарегистрированы. Зарегистрированная жалоба рассматривается руководителем органа, который поручает работу с жалобой конкретному исполнителю. Если жалоба поступила не по принадлежности, то дается указание о направлении ее в компетентный орган (учреждение) с уведомлением об этом заявителя.

На второй стадии осуществляется проверка фактов и обстоятельств, изложенных в жалобе. Руководители и другие должностные лица при рассмотрении жалобы обязаны разобраться в ее существовании, в случае необходимости истребовать нужные документы, направить работников на места для проверки и принимать другие меры для объективного решения вопроса. Полученная информация анализируется и делается заключение по результатам проверки. Заключение докладывается руководителю органа, уполномоченному принимать решение по жалобе.

Третья стадия включает принятие решения по жалобе и сообщение о принятом решении заявителю. Ответ по жалобе может быть письменным или устным. В случае отклонения предложения, заявления, жалобы дается мотивированное и юридически обоснованное объяснение. Принятое решение своевременно сообщается заявителю. По просьбе последнего разъясняется порядок обжалования принятого решения.

Четвертая стадия состоит из действий по исполнению принятого решения. Эта стадия факультативна, она существует, если жалоба полностью или частично удовлетворяется. В этом случае орган, который принял решение, обеспечивает своевременное и правильное исполнение решения.

Гражданин, не согласный с решением, принятым по его предложению, заявлению, жалобе, имеет право обжаловать это решение в тот орган или тому должностному лицу, которым непосредственно подчинены государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, принявшие обжалуемое решение, или в суд.

Законодательством предусмотрена юридическая ответственность за нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

Делопроизводство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан ведется отдельно от других видов делопроизводства и возлагается на специально назначенных для этого должностных лиц. Но личную ответственность за состояние такого делопроизводства несут руководители государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений и организаций.

Производство по делам о поощрении. Этот вид производства обусловлен тем, что поощрение является разновидностью общего метода государственного управления — убеждения. В сфере управления широко применяются различные виды поощрения. Государство, сочетая моральные и материальные стимулы, поощряет творческое отношение к работе, за успехи в служебной деятельности, награждает за смелость, инициативу, за высокое профессиональное мастерство, за большой вклад в развитие науки и другие сферы жизнедеятельности.

Поощрение применяется в соответствии с установленной законодательством процедурой. Правовое регулирование порядка применения поощрения в сфере государственного управления имеет большое значение для повышения эффективности поощрения. Нормы, регламентирующие производство по делам о поощрениях, содержатся в многочисленных актах об учреждении тех или иных мер поощрения.

Так, порядок награждения государственными наградами регулируется Положением о государственных наградах Российской Федерации,¹⁷⁷ порядок представления произведений на соискание государственных премий в области литературы и искусства и присуждения этих премий регламентируется Положением о государственных премиях Российской Федерации в области литературы и искусства.¹⁷⁸

Порядок применения мер поощрения регламентируется правилами внутреннего трудового распорядка, а также положениями о поощрении и дисциплинарной ответственности, дисциплинарными уставами.

Так, порядок поощрения сотрудников органов внутренних дел регламентируется Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Анализ норм, регламентирующих порядок применения мер поощрения, позволяет сделать вывод о том, что производство по делам о поощрениях состоит из следующих основных стадий:

- возбуждение ходатайства о поощрении;
- представление к поощрению;
- рассмотрение представления (дела) о поощрении и принятие решения о поощрении;
- вручение поощрения.

Рассмотрим эти стадии на примере награждения государственными наградами Российской Федерации.

¹⁷⁷ См.: СЗ РФ. 1995. № 23. Ст. 2207.

¹⁷⁸ См.: Там же. 1993. № 46. Ст. 4448.

Возбуждение ходатайства. Ходатайство о награждении возбуждается в коллективах предприятий, учреждений, организаций частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности либо органами исполнительной власти районов, городов или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления, руководители предприятий, учреждений, организаций после согласования с органами исполнительной власти районов, городов ходатайства о награждении направляют в органы исполнительной власти субъектов Федерации или по согласованию с ними — в федеральные органы государственной власти.

Порядок возбуждения ходатайств о награждении государственными наградами военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, а также работающего с ними гражданского персонала определяется соответствующими министерствами и ведомствами России.

Представление к награждению. Представление вносится Президенту РФ руководителями федеральных органов государственной власти, руководителями органов исполнительной власти субъектов Федерации с учетом мнения полномочного представителя Президента РФ по федеральному округу. Представление к награждению иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории России, производится на общих основаниях, а проживающих за границей — по согласованию с МИД Российской Федерации.

Рассмотрение представления к государственной награде и принятие решения о награждении осуществляет Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам. Управление оценивает представление к государственной награде, готовит материалы и представляет заключение о возможном награждении, восстановлении в правах на награду, лишении награды, выдаче дубликатов орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям. Управление готовит также проекты соответствующих государственных актов. Решение о награждении принимает Президент РФ в виде указа.

Опубликование указа о награждении и вручении государственной награды. Указ Президента РФ о награждении публикуется в Собрании законодательства Российской Федерации. По поручению Президента и от его имени награды могут вручать: руководители федеральных органов государственной власти; руководители органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации; полномочные представители Президента РФ в федеральных округах;

послы Российской Федерации; военачальники — от командиров дивизий и им равных. Президент РФ может поручить вручение государственных наград и иным лицам.

Государственная награда вручается награжденному не позднее двух месяцев со дня издания указа о награждении. Награды вручаются в торжественной обстановке, лично награжденному одновременно выдается удостоверение к государственной награде. За проявленные отвагу, мужество и героизм награждение орденом или медалью может быть произведено посмертно. В этом случае награды и документы о награждении передаются наследникам умершего: супруге, отцу, матери, сыну, дочери (без права ношения награды).

4. Производство по делам об административных правонарушениях

Самое значительное место в структуре административного процесса занимает производство по делам об административных правонарушениях (административная юрисдикция). Оно складывается из последовательно совершаемых процессуальных действий и движется по определенным взаимосвязанным этапам, которые называются *стадиями производства*. Каждая стадия имеет присущие ей задачи и включает ряд однородных процессуальных действий, обеспечивающих в своей совокупности разрешение дела об административном правонарушении.

Поэтапное продвижение дела об административном правонарушении в целях обеспечения своевременного, всестороннего и объективного выяснения обстоятельств дела и его разрешения установлено законодательством РФ (разд. IV и V КоАП РФ).

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются:

- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;
- разрешение его в точном соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Каждый орган или должностное лицо, уполномоченное рассматривать дела об административных правонарушениях, должно учитывать обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении. К таким обстоятельствам закон относит:

— отсутствие события и состава административного правонарушения;

— отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) 16-летнего возраста или невменяемость лица, совершившего правонарушение;

— действие лица в состоянии крайней необходимости;

— издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

— отмену акта, устанавливающего административную ответственность;

— истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

— наличие по тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

— смерть лица, в отношении которого было ведется производство по делу об административном правонарушении.

Если перечисленных обстоятельств не существует, производство по делам об административных правонарушениях включает в себя следующие стадии:

1) возбуждение дела об административном правонарушении,

2) рассмотрение дела об административном правонарушении,

3) пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях,

4) исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

— непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

— поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

— сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

— составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;

— составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

— вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;

— оформления предупреждения или с момента наложения (взымания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения без составления протокола об административном правонарушении.

Кодекс содержит перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. К таким лицам отнесены: сотрудники органов внутренних дел; должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы; должностные лица органов ведомственной охраны; должностные лица органов, осуществляющих государственную регистрацию общественных объединений; должностные лица налоговых органов; должностные лица таможенных органов; должностные лица пограничных органов; должностные лица органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор и другие должностные лица, указанные в ст. 28.3 КоАП РФ.

Сроки составления протокола об административном правонарушении:

— протокол составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения;

— протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств либо данных о физическом или юридическом лице;

— протокол составляется после окончания административного расследования в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ.

Вместе с тем законодатель предусмотрел возможность применения наказания без составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.6 КоАП РФ), если за правонарушение может

быть назначено наказание в виде предупреждения или штрафа в размере, не превышающем 1 МРОТ, а при нарушении таможенных правил — в размере, не превышающем 10 МРОТ.

Итак, при выявлении факта правонарушения и правонарушителя уполномоченное на то лицо (например, сотрудник милиции) вправе:

а) подвергнуть административному наказанию нарушителя на месте без составления протокола;

б) составить протокол на месте, если правонарушитель оспаривает налагаемое на него наказание или если составление протокола является обязательным;

в) доставить правонарушителя в милицию, другой государственный орган для составления протокола при невозможности составить его на месте, если составление протокола является обязательным.

При составлении протокола об административном правонарушении в нем указывается: дата и место его совершения; должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; сведения о личности нарушителя; место, время совершения и существо административного правонарушения; нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; фамилии, адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются; объяснение нарушителя; иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Протокол подписывается лицом, его составившим, и лицом, совершившим административное правонарушение; при наличии свидетелей и потерпевших протокол может быть подписан также и этими лицами.

В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола в нем делается запись об этом. Нарушитель вправе представить прилагаемые к протоколу объяснения и замечания по содержанию протокола, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания.

При составлении протокола нарушителю должны быть разъяснены его права и обязанности, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ, о чем делается отметка в протоколе. Кроме того, в соответствии с этой же статьей ему должна быть вручена копия протокола по его просьбе, а также по просьбе потерпевшего.

В случаях, прямо предусмотренных законодательными актами, в целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте, если составление протокола является

обязательным, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, допускается административное задержание лица и другие меры обеспечения производства по делу, рассмотренные нами ранее.

При составлении даже минимального числа разных протоколов дело об административном правонарушении может содержать следующие документы:

1) протокол сотрудника милиции о доставлении правонарушителя в орган внутренних дел;

2) протокол об административном задержании нарушителя;

3) протокол об административном правонарушении;

4) справку о проверке по центральному адресному бюро (ЦАБ) или паспортному подразделению о регистрации нарушителя по месту жительства или пребывания;

5) справку о проверке по информационному центру МВД, ГУВД (УВД) субъекта Федерации о фактах привлечения ранее лица к административной ответственности;

6) объяснения нарушителя и свидетелей;

7) протоколы: личного досмотра или досмотра вещей, товаров, транспорта, изъятия вещей и другие необходимые в каждом конкретном случае документы.

С момента получения судьей, должностным лицом (например, начальником органа внутренних дел) дела об административном правонарушении от сотрудника, возбудившего дело, начинается следующая стадия — *рассмотрение дела об административном правонарушении*.

В соответствии с гл. 22 и 23 КоАП РФ дела об административных правонарушениях рассматриваются в пределах компетенции:

— судьями (мировыми судьями);

— комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

— федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями и территориальными органами.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации, рассматриваются:

— мировыми судьями;

— комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

— уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Федерации;

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

В случае упразднения указанных в гл. 23 КоАП РФ или в законе субъекта Федерации органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

В случае изменения наименований органа, учреждения должностные лица этих органов продолжают осуществлять полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях до внесения в КоАП РФ или в закон субъекта Федерации соответствующих изменений.

Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела выясняют следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом: а) является родственником лица, участвующего в производстве; б) лично, прямо или косвенно заинтересован в разрешении дела;
- 3) правильно ли составлены протокол (лы) и другие материалы дела;
- 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- 6) имеются ли ходатайства и отводы.

При подготовке к рассмотрению дела в случае необходимости выносятся о п р е д е л е н и е:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;
- о вызове лиц, об истребовании дополнительных материалов, проведении экспертизы;
- об отложении рассмотрения дела;
- о возвращении протокола и других материалов дела из-за неправильного их оформления;
- о передаче материалов по подведомственности.

При наличии обстоятельств, исключающих производство по делу, выносятся постановление о прекращении дела.

Дела об административном правонарушении рассматриваются по месту его совершения или по ходатайству правонарушителя — по месту его жительства. Дело может быть рассмотрено по месту нахождения органа, проводившего административное расследование, дело об административном правонарушении несовершеннолетнего может быть рассмотрено по его месту жительства, а по делу о лишении права управления транспортным средством — по месту его учета.

Дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено в следующие сроки:

— в 15-дневный срок со дня получения дела судьей, должностным лицом;

— в течение одного месяца на основании определения о продлении срока рассмотрения дела;

— в течение пяти дней по делам об административных правонарушениях, посягающим на права граждан по участию их в выборах и референдумах;

— не позднее 48 часов с момента административного задержания нарушителя;

— в течение дня при получении протокола об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест.

По результатам рассмотрения дела может быть вынесено постановление:

— о назначении административного наказания;

— о прекращении производства по делу.

Постановление о прекращении производства по делу выносится в случае:

— наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу;

— объявления устного замечания;

— прекращения производства по делу и передачи материалов прокурору в дознание или предварительного следствия при наличии признаков преступления.

Постановление по делу объявляется немедленно по окончании его рассмотрения.

Копия постановления вручается под расписку физическому лицу или его представителю или представителю юридического лица, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается этим лицам в течение трех дней со дня вынесения постановления.

По результатам рассмотрения дела может быть вынесено также определение:

1) о передаче дела судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия;

2) о передаче дела по подведомственности.

Следующей стадией производства является *пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях*.

Постановление по делу может быть обжаловано:

— вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
— вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
— вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенное юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, обжалуется в арбитражный суд.

Каков же порядок подачи жалобы? Жалоба на постановление по делу подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые в течение трех суток со дня поступления жалобы обязаны направить ее со всеми материалами в вышестоящий суд, орган или должностному лицу.

Жалоба может быть подана непосредственно в вышестоящий суд, орган, должностному лицу. Срок обжалования по делу — в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления.

Сроки рассмотрения жалобы — в течение 10 дней со дня ее поступления, а жалоба об административном аресте — в течение суток с момента подачи жалобы.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из следующих решений:

- 1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- 2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;
- 3) об отмене постановления и о прекращении производства по делу;
- 4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение лицу, полномочному рассматривать дело;
- 5) об отмене постановления и о направлении дела по подведомственности.

Оглашение решения, принятого по жалобе:

- а) немедленно после его вынесения;
- б) в день вынесения решения по жалобе административно арестованного лица.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

Завершающей стадией производства является *исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях*. Рас-

смотрим вначале общие положения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

- 1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления, если оно не было обжаловано или опротестовано;
- 2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если это решение не было обжаловано или опротестовано вновь, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;
- 3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу.

Обращение постановления по делу к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесших постановление в течение трех суток со дня вступления его в законную силу, а в случае рассмотрения жалобы или протеста — со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда или от должностного лица, вынесших решение.

Приведение в исполнение постановления по делу осуществляется органами и лицами, вынесшими постановление.

Отсрочка и рассрочка исполнения постановления по делу применяются при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного ареста, лишения специального права или административного штрафа невозможно в установленные сроки. Судья, орган должностное лицо могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца. С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата штрафа может быть рассрочена на срок до трех месяцев.

Законодателем также предусмотрена возможность *приостановления исполнения постановления.*

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление до рассмотрения протеста, кроме постановления об административном аресте, исполнение которого не приостанавливается при принесении протеста прокурора.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшее постановление о назначении административного наказания, *прекращают исполнение постановления* в случае:

1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение наказания;

2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;

3) смерти лица или объявления его умершим в установленном порядке;

4) истечения сроков давности исполнения постановления;

5) отмены постановления.

Вопросы об отсрочке, о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении наказания, а также взыскании штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются судьей и другими лицами в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса.

Какова же давность исполнения постановления? Постановление о назначении наказания не подлежит исполнению в случае, если постановление не было приведено в исполнение в течение одного года со дня вступления его в законную силу.

Течение срока давности прерывается в случае, если лицо уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания.

Течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки или рассрочки исполнения наказания.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном наказании возвращается органом, должностным лицом, приводящим постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Если постановление не исполнено или исполнено не полностью, составляется акт, который утверждается вышестоящим должностным лицом и направляется вместе с постановлением судье и другим лицам, вынесшим постановление.

Рассмотрим исполнение отдельных видов наказаний.

Исполнение штрафа за административное правонарушение. Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 30 дней со дня вступления постановления в законную силу либо истечения срока отсрочки или срока рассрочки.

В случае взимания штрафа на месте лицу выдается постановление-квитанция с указанием должности, фамилии, инициалов

должностного лица, назначившего наказание, даты и суммы штрафа.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При неуплате штрафа в срок копия постановления направляется:

- в отношении физического лица — в организацию в которой он работает, учится или получает пенсию для удержания суммы штрафа;
- в отношении юридического лица в банк или в иную кредитную организацию для взыскания суммы штрафа из денежных средств или из доходов этого лица.

Если физическое лицо не работает либо взыскание суммы штрафа из его заработной платы или из иных доходов невозможно, на счетах юридического лица отсутствуют денежные средства, постановление о наложении штрафа направляется судебному приставу-исполнителю для обращения взыскания на имущество.

Кроме того, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, принимают решение о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

В случае, если административный штраф взымается на месте совершения физическим лицом административного правонарушения, такому лицу выдается постановление-квитанция установленного образца.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения и его исполнение. Исполнение постановления возлагается на судебных приставов-исполнителей, кроме исполнения постановлений о возмездном изъятии оружия и боевых припасов, которые исполняются органами внутренних дел.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения и его исполнение. Конфискованные экземпляры произведений и фонограмм, материалы и оборудование, используемые для их воспроизведения, и иные орудия совершения правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ, подлежат уничтожению, за исключением случаев передачи конфискованных экземпляров произведений или фонограмм обладателю авторских и смежных прав по его просьбе.

Лишение специального права и его исполнение. Постановление о лишении права управления транспортными средствами исполняется органами внутренних дел, за исключением тракторов, самоходных машин и других видов техники, постановления по которым ис-

полняются должностными лицами, осуществляющими государственный надзор за такими видами техники.

Постановления судьи о лишении права управлять судном исполняется должностными лицами, осуществляющими государственный надзор за соблюдением правил пользования судами.

Постановления судьи о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств осуществляется должностными лицами, осуществляющими государственный контроль за связью, а постановления о лишении права охоты — должностными лицами, осуществляющими государственный надзор за соблюдением права охоты.

Исполнение постановления о лишении специального права осуществляется путем изъятия водительского удостоверения или специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств либо охотничьего билета.

Следует обратить внимание на исчисление срока лишения специального права — со дня вступления в законную силу постановления о назначении этого вида наказания либо со дня изъятия соответствующего документа при уклонении лица от его сдачи.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату.

Административный арест и его исполнение. Постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления.

Срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста.

Отбывание административного ареста осуществляется в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 726 «Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста».¹⁷⁹ Положением определено, что арестованные содержатся под стражей в специальных приемниках органов внутренних дел для содержания лиц, арестованных в административном порядке.

Специальные приемники (спецприемники) для содержания лиц, арестованных в административном порядке, являются структурными подразделениями милиции общественной безопасности. Они создаются, реорганизуются и ликвидируются решениями органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по согласованию с МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации.

¹⁷⁹ См: СЗ РФ. 2002. № 40. Ст. 3937.

Основными задачами специальных приемников являются:

— исполнение постановлений уполномоченных должностных лиц об административном аресте;

— обеспечение режима содержания в специальном приемнике лиц, арестованных в административном порядке;

— проведение профилактической работы, направленной на предотвращение совершения лицами, содержащимися в специальном приемнике, противоправных деяний в дальнейшем.

В специальных приемниках оборудуются:

а) камеры для отдельного содержания мужчин и женщин;

б) комнаты для дежурных, начальника спецприемника, медицинского работника, инспекторов и обслуживающего персонала;

г) душевая, дезинфекционная камера, сушилка, помещение для подогрева и приема пищи, кладовая для хранения вещей, санузел;

д) кабинеты для проведения оперативной работы;

е) помещение для дактилоскопирования и фотографирования;

ж) здравпункт и медицинский изолятор для больных;

Специальные приемники принимают арестованных круглосуточно при наличии следующих документов:

— копии постановления судьи о применении административного ареста, заверенной его подписью и скрепленной гербовой печатью;

— документ, удостоверяющий личность арестованного.

Дежурный по специальному приемнику при приеме арестованного сверяет записи в постановлении об аресте с данными о личности доставленного и проверяет наличие вещей, предметов и ценностей, перечисленных в протоколе личного досмотра и досмотра вещей.

Всем арестованным, вновь поступившим в специальный приемник, медицинским работником проводится первичный медицинский осмотр с целью выявления лиц с подозрением на инфекционные заболевания, представляющие опасность для окружающих, и больных, нуждающихся в неотложной медицинской помощи.

Лица, нуждающиеся в неотложной медицинской помощи, освобождаются из специального приемника с выдачей изъятых у них вещей, предметов и ценностей и направляются в соответствующее лечебное учреждение. Об этом факте в течение суток извещаются судья или орган, оформивший материал, а также сообщается их близким родственникам.

Перед водворением в камеру арестованные досматриваются. У них изымаются предметы и вещи, кроме одежды, обуви, носовых платков, очков, предметов личной гигиены и туалетных принадлежностей, за исключением предметов, которыми можно нанести вред жиз-

ни или здоровью, а также квитанции на изъятые вещи, предметы и ценности. Изъятое подробно описывается в протоколе личного досмотра и досмотра вещей.

Лица, доставленные в специальный приемник, подлежат регистрации в журнале, на каждого арестованного оформляется учетная карточка и личное дело. Кроме того, в соответствии с Законом «О милиции» арестованные фотографируются и дактилоскопируются.

Режим содержания арестованных означает, что они содержатся в закрытых на замках камерах под постоянной охраной.

Отдельно содержатся:

- мужчины от женщин;
- курящие от некурящих (при наличии соответствующих условий);
- арестованные за незаконное приобретение наркотических средств в небольших размерах либо за приобретение наркотических средств без назначения врача;
- иностранные граждане и лица без гражданства;
- больные инфекционными заразными заболеваниями или нуждающиеся в особом медицинском уходе;
- арестованные, которые решением начальника специального приемника выведены из общей камеры за нарушение режима содержания или по личному заявлению в случаях угрозы их жизни и здоровью.

Камеры специального приемника должны быть оборудованы в соответствии с требованиями, предъявляемым к камерам изоляторов временного содержания органов внутренних дел. Арестованные обеспечиваются индивидуальным спальным местом и постельными принадлежностями, но только на время сна. Норма санитарной площади в камере на одного человека устанавливается в размере 4 кв. метров.

Арестованные обеспечиваются питанием по установленной норме питания, утвержденной постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 833 «Об установлении минимальных норм питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы».¹⁸⁰ Для обеспечения арестованных горячей пищей руководство органа внутренних дел заключает договор о поставке пищи с предприятием общественного питания.

Арестованные обязаны выполнять правила и распорядок дня.

Лица, подвергнутые административному аресту, могут быть использованы с их согласия на физических работах. Использование на физических работах осуществляется по заявкам руководителей орга-

¹⁸⁰ См.: СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3447.

низаций согласно договору по нормам и расценкам, повременно. Денежные средства за выполненную оплачиваемую работу арестованными могут быть использованы с их согласия на возмещение расходов, связанных с содержанием, питанием и медицинским обслуживанием. Вывод на работу сопровождается конвоем милиции. В случае побега арестованного ставятся в известность судья и орган внутренних дел по месту жительства. Учет выводимых на работу ведется в книге учета и использования на физических работах. Специальной одеждой и обувью обеспечиваются только те арестованные, которые используются на физических оплачиваемых работах.

Арестованные могут быть использованы также на общественно-полезных работах, собственных производственных мощностях специального приемника, а также привлекаться к работам по благоустройству органа внутренних дел и специального приемника.

При освобождении по окончании срока взыскания под расписку выдают личные документы, вещи и ценности, за исключением тех, которые были изъяты как незаконно хранящиеся. Одновременно выдается справка, в которой указываются срок нахождения под арестом и основания освобождения.¹⁸¹

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства. Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется:

1) пограничными органами — при совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ;

2) органами внутренних дел — при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8, ч. 2 ст. 18.10, ст. 18.11 КоАП РФ.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

¹⁸¹ См. подробнее: Правила внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке: приложение № 4 к приказу МВД России от 6 июня 2000 г. № 605 дсп// Рос. газета. 2002. 16 авг.

Об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации уведомляются власти иностранного государства, на территорию или через территорию которого указанное лицо выдворяется, если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации с указанным государством.

В случае, если передача лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, представителю властей иностранного государства не предусмотрена международным договором Российской Федерации с указанным государством, административное выдворение лица осуществляется в месте, определяемом пограничными органами.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению.

До административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях, предусмотренных ст. 27.6 КоАП РФ.

Исполнение постановления о дисквалификации. Постановление о дисквалификации должно быть немедленно исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения управления юридическим лицом или путем прекращения договора (контракта) на осуществление деятельности по управлению юридическим лицом.

Формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц осуществляется органом, уполномоченным Правительством РФ, куда направляются постановления копия судьи о дисквалификации. Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 483 «Об уполномоченном органе, осуществляющем формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц»¹⁸² установлено, что таким органом является МВД России.

Административное приостановление деятельности и его исполнение. Постановление судьи об административном приостановлении деятельности исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления.

При административном приостановлении деятельности производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения

¹⁸² См.: СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3323.

товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных постановлений об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При административном приостановлении деятельности не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Административное приостановление деятельности досрочно прекращается судьей по ходатайству лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица, если будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, устранены. При этом судьей в обязательном порядке запрашивается заключение должностного лица, составившего протокол о временном запрете деятельности.

После исследования представленных документов судья выносит постановление о прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности или об отказе в удовлетворении ходатайства.

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 15, 33, 45–48, 72.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Там же. 1997. № 30. Ст. 3591.

Указ Президента РФ от 30 декабря 1995 г. «Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении Положений о почетных званиях и описании нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации» // Там же. 1996. № 2. Ст. 64.

Положение о государственных наградах Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 19 января 1999 г. № 19 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации» // Рос. газета. 1999. 26 янв.

Указ Президента РФ от 7 ноября 2000 г. № 1848 «О формах наградного листа для представления к награждению государственными наградами» // Рос. газета. 2000. 14 нояб.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 11. Ст. 192.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 г. «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 6. Ст. 94.

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 483 «Об уполномоченном органе, осуществляющем формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц» // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3323.

Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах федеральной службе безопасности. Утв. приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 4 декабря 2000 г. № 613 // Рос. газета. 2001. 3 февр.

Административно-юрисдикционный процесс: Учеб. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1993.

Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 16–44.

Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения. Сборник нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1997.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004.

Студеникина М. Административная юрисдикция. Какой путь избрать в России? // Рос. юстиция. 1996. № 5.

Сухарева Н. В. О состоянии административного процессуального законодательства в РФ // Рос. судья. 2001. № 1. С. 40–43.

Якимов А. Ю. Принципы административного процесса // Государство и право. 1999. № 5. С. 5–11.

Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. 1996. № 8. С. 110–111.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1. Понятие законности и дисциплины в государственном управлении и способы их обеспечения

Законность представляет собой сложное явление и в научной литературе рассматривается в нескольких аспектах: как конституционный принцип, как политический режим и как способ управления делами государства.

Статья 15 Конституции РФ предусматривает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, а законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции страны. Именно эти основные требования составляют сущность законности.

Иначе говоря, сущность законности состоит в единообразном понимании и точном соблюдении действующего законодательства всеми органами государства, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Создание подлинно правового государства предполагает распространение действия закона на все сферы общественной жизни, прежде всего на функции органов государственной власти, обязательность закона для самого государства и его органов, должностных лиц, развитие государственного аппарата по пути демократизации, законности и справедливости. Сущность этого принципа состоит в том, что государство, издавшее закон, не вправе его нарушать. Правовое государство невозможно без четких и конкретных юридических мер ответственности любых должностных лиц за нарушение своих обязанностей перед законом.¹⁸³

Обеспечение законности немислимо без строгого соблюдения государственной дисциплины, предполагающей точное соблюдение всеми организациями, государственными службами и гражданами установленного государством порядка деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций по выполнению возложенных на них обязанностей и реализации предоставленных прав.

¹⁸³ См.: Корнев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 233.

Дисциплина и законность не только связаны друг с другом, но и взаимообусловлены. Строгое соблюдение субъектами права законов и подзаконных актов — важнейшее требование как законности, так и государственной дисциплины, что и послужило основанием считать законность и государственную дисциплину однопорядковыми социальными явлениями.

При всей близости законности и государственной дисциплины они не тождественны. Различие между ними состоит в том, что дисциплина охватывает порядок поведения людей не только в сфере правовой регламентации общественных отношений (трудовая, финансовая, служебная, воинская и т. д.), но в сфере действия иных норм, функционирующих в обществе (профсоюзная, дисциплина быта и т. д.). Ее содержание шире содержания «законность», ибо включает исполнение прав и обязанностей, основанных на требованиях как правовых, так и иных социальных норм. Законность же требует соблюдения и исполнения только правовых норм. Кроме того, в содержание дисциплины включаются такие элементы, как предприимчивость, инициативность, творческий подход к делу, эффективность и качество работы. Поэтому дисциплина значительно глубже, чем законность, проникает в производственные отношения и теснее связана с экономическими категориями.

Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»¹⁸⁴ определено, что однократным грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы, влекущим применение к виновным должностным лицам и работникам федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности, являются:

- нарушение федеральных законов, указов Президента РФ;
- неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента РФ и вступивших в законную силу решений судов.

Указом определено также, что должностные лица и работники федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, на которых наложено дисциплинарное взыскание, не подлежат в течение года премированию, представлению к награждению государственными наградами (кроме случаев проявления мужества на пожаре, при спасении утопающих, при

¹⁸⁴ СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2868.

защите правопорядка или в условиях боевых действий) и знаками отличия, повышению в должности или представлению для присвоения очередного квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания). Кроме того, они могут быть направлены на внеочередную перееаттестацию, понижены в должности (классном чине, воинском или специальном звании) или лишены квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания).

В зависимости от содержания, юридических последствий и субъектов в государственном управлении различают следующие способы обеспечения законности:

- 1) контроль (государственный, муниципальный и общественный);
- 2) прокурорский и административный надзор;
- 3) обжалование незаконных действий органов исполнительной власти и их должностных лиц.

2. Виды контроля в государственном управлении

В зависимости от субъектов, осуществляющих государственный контроль, и характера их полномочий различают следующие виды контроля:

- 1) контроль, осуществляемый Президентом РФ;
 - 2) контроль органов законодательной (представительной) власти за деятельностью органов исполнительной власти;
 - 3) контроль органов судебной власти за деятельностью органов исполнительной власти;
 - 4) контроль, осуществляемый органами исполнительной власти.
- Рассмотрим эти виды контроля.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах:

- непосредственный контроль Президента РФ;
- президентский контроль через его структуры.¹⁸⁵

Непосредственный контроль Президент РФ осуществляет, прежде всего, в области подбора и расстановки кадров. По представлению Председателя Правительства РФ он назначает на должность заместителей Председателя, министров, руководителей федеральных служб, высшее командование Вооруженных сил и других руководителей федеральных органов исполнительной власти .

¹⁸⁵ См.: Административное право/Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 438.

В дальнейшем эти и другие руководители регулярно отчитываются перед Президентом РФ при их личных встречах с ним и представлении отчетов о деятельности подчиненных им министерств и ведомств.

Президент вправе не только присутствовать, но и председательствовать на заседаниях Правительства РФ, что позволяет ему непосредственно контролировать правильность и необходимость решений Правительством по важнейшим вопросам управления страной.

Кроме того, Президент РФ вправе отменять постановления или распоряжения Правительства, если они противоречат Конституции РФ, а также принимать решения об отставке самого Правительства РФ.

Существенную роль в осуществлении президентского контроля играет Администрация Президента РФ, которая действует на основе Положения о ней, утвержденного Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490.¹⁸⁶ В пределах своих полномочий Администрация также осуществляет контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

Что касается других президентских структур, то помощь Президенту в подборе и расстановке кадров оказывает Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам, а также Управление Президента РФ по вопросам государственной службы, которые готовят предложения по подбору и назначению лиц на ведущие должности в системе органов исполнительной власти.

Следующей структурой является Контрольное управление Президента РФ, которое осуществляет контроль и проверку исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ. На него возложен контроль и проверка исполнения поручений Президента, руководителя его Администрации, а также контроль за деятельностью подразделений Администрации Президента.

Для реализации своих полномочий Контрольное управление вправе создавать комиссии, к работе которых могут привлекаться правоохранительные, контролирующие органы и другие специалисты федеральных органов исполнительной власти.

При обнаружении нарушений Контрольное управление ставит вопрос перед соответствующими руководителями федеральных и других органов о привлечении к дисциплинарной ответственности госу-

¹⁸⁶ См.: СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

дарственных служащих, виновных в неисполнении или ненадлежащем исполнении своих служебных обязанностей. Одновременно данное управление может направить соответствующим руководителям предписание об устранении выявленных нарушений, которое подлежит безотлагательному рассмотрению, и не позднее чем в месячный срок (или более сокращенный) должны быть приняты меры по устранению выявленных нарушений, о чем сообщается в Контрольное управление.

При обнаружении признаков состава преступления Контрольное управление направляет материалы проверок в органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности для решения вопроса по ним.

К числу президентских структур следует отнести также полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, которые действуют на основе Положения о них, утвержденного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г.¹⁸⁷

Осуществляя свою деятельность, полномочный представитель Президента не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций. Но он вправе осуществлять контроль за деятельностью органов исполнительной власти по выполнению федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, решений федеральных органов исполнительной власти, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе.

По результатам контроля он готовит и представляет Президенту РФ регулярные доклады об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в округе, вносит соответствующие предложения.

Он вправе вносить в Контрольное управление Президента РФ, в федеральные органы исполнительной власти, главам исполнительной власти субъектов Федерации представления в случае нарушения или неисполнения подчиненными им органами федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

Такие же представления полномочный представитель может вносить в законодательный орган субъекта Федерации в случае противоречия принятых им нормативных актов Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента и постановлениям Правительства РФ.

¹⁸⁷ См.: СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

Контроль органов законодательной (представительной) власти за деятельностью органов исполнительной власти. Контрольные полномочия палат Федерального собрания небольшие по объему и принадлежат в основном Государственной думе. Ее контрольные полномочия заключаются в том, что она:

— дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;

— решает вопрос о доверии к Правительству РФ;

— назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ;

— контролирует деятельность Правительства по разработке федерального бюджета (ст. 114 Конституции РФ).

Контроль же за исполнением федерального бюджета относится к совместному ведению Совета Федерации и Государственной думы, для чего они образуют Счетную палату как орган финансового контроля (ст. 101 Конституции РФ).

В соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁸⁸ на нее возложены функции по организации и проведению оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета; контроль за законностью и своевременностью средств федерального бюджета в Центральном банке РФ и другие функции.

Контрольные полномочия Федерального собрания проявляются также в том, что назначение и освобождение от должности дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах осуществляется Президентом РФ после согласования с соответствующими комитетами и комиссиями обеих палат Федерального собрания (ст. 83 п. «м» Конституции РФ).

Кроме того, Федеральными законами от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности в Российской Федерации»¹⁸⁹ и от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»¹⁹⁰ закреплены полномочия Федерального собрания по осуществлению контроля за деятельностью этих федеральных органов исполнительной власти.

Формой контроля является также запрос депутата или депутатов.

¹⁸⁸ См.: СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

¹⁸⁹ См.: Там же. 1995. № 15. Ст. 1269.

¹⁹⁰ См.: Там же. 1996. № 3. Ст. 143.

В субъектах Федерации объем контрольных полномочий представительных органов власти значительно шире, хотя и здесь он не одинаков.

Так, согласно конституциям республик Татарстана и Башкортостана их представительные органы являются высшими законодательными и контрольными органами государственной власти.

Согласно п. 5 ст. 30 Устава Санкт-Петербурга Законодательное собрание самостоятельно и через создаваемые им органы осуществляет следующие контрольные функции:

1) контроль за исполнением Устава Санкт-Петербурга, законов и иных правовых актов, принятых Законодательным собранием Санкт-Петербурга;

2) последующий контроль за исполнением бюджета города, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга, расходованием средств и валютных фондов города;

3) контроль за выполнением программ и планов социально-экономического развития города;

4) контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Санкт-Петербурга;

5) контроль за своевременным приведением в соответствие с законодательством РФ правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга;

6) контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Депутат или группа депутатов Законодательного собрания на основании ст. 58 Устава Санкт-Петербурга вправе обратиться с депутатским запросом к губернатору города по вопросам, входящим в компетенцию Администрации Санкт-Петербурга. Губернатор обязан дать письменный ответ на запрос не позднее чем через 7 дней со дня его получения.

Судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Этот вид контроля осуществляется органами судебной власти в процессе конституционного, гражданского, административно-уголовного судопроизводства.

Субъектами контроля являются Конституционный суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды.

Конституционный суд РФ, является судебным органом конституционного контроля и разрешает вопросы исключительно права¹⁹¹.

¹⁹¹ См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 125; Федеральный конституционный закон от 24 июля 1994 г. «О Конституционном суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Он разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента, обеих палат Федерального собрания, Правительства РФ, конституций республик, уставов, законов и других нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов власти субъектов Федерации.

Поводом к рассмотрению и разрешению указанных дел в Конституционном суде РФ является обращение (ходатайство или запрос) в этот суд Президента РФ, обеих палат Федерального собрания, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации.

Основанием же к рассмотрению дела является выявленная неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, другой нормативный акт или не соответствует.

Конституционный суд РФ рассматривает также дела, связанные с индивидуальными или коллективными жалобами граждан о нарушении их конституционных прав и свобод вследствие применения или ненадлежащего применения закона в конкретном деле.

Конституционный суд РФ принимает следующие виды решений:

— **п о с т а н о в л е н и е** при рассмотрении вопросов о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Федерации;

— **з а к л ю ч е н и е** по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

— **о п р е д е л е н и е**, если в процессе конституционного производства не требуется вынесение постановления.

Контроль судов общей юрисдикции по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, заключается в рассмотрении судьями большого количества дел об административных правонарушениях: о неповиновении законному распоряжению сотрудника милиции (ст. 19.3 КоАП РФ); мелком хулиганстве (ст. 20.1 КоАП РФ); о нарушении правил безопасности дорожного движения и другие дела.

К полномочиям федеральных и районных судов общей юрисдикции¹⁹² относится также рассмотрение жалоб граждан на незаконные действия должностных лиц органов исполнительной власти.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также дел, находящихся в производстве по поводу жалоб граждан или протеста прокурора, суд вправе:

— возвратить дело об административном правонарушении для надлежащего оформления;

— отменить постановление и прекратить дело об административном правонарушении;

— отменить постановление и возвратить дело на новое рассмотрение в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать дело;¹⁹³

— вынести частное определение органу или должностному лицу (ст. 226 Гражданско-процессуального кодекса РФ).

Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти. Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти призван обеспечивать законность и дисциплину во всех отраслях государственного управления: в экономике, социально-культурной и административно-политической сферах.

Различают три вида контроля органов исполнительной власти: общий, ведомственный и надведомственный.¹⁹⁴

Общий контроль осуществляют Правительство РФ, правительства и главы администраций субъектов Федерации.

Правительство РФ руководит работой подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, в порядке контроля заслушивает на своих заседаниях отчеты и доклады их руководителей о состоянии дел в руководимой ими отрасли или сфере. Оно вправе приостанавливать или отменять акты этих органов, если они противоречат Конституции РФ, законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ.

Осуществляя контроль за деятельностью исполнительных органов субъектов Федерации, Правительство РФ правомочно лишь вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов этих органов в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека.

¹⁹² См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

¹⁹³ См.: КоАП РФ. Ст. 30.7.

¹⁹⁴ *Алехин А. А., Кармолицкий А. А. Указ. соч. С. 336.*

Например, Администрация Санкт-Петербурга осуществляет контрольные полномочия через свои отраслевые органы. Так, Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры осуществляет контроль за соблюдением предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры, а также за выполнением мероприятий по обеспечению сохранности памятников при производстве строительных, мелиоративных, дорожных и других работ.

Комитет по здравоохранению осуществляет контроль за качеством предоставляемой населению медицинской помощи, качеством фармацевтической продукции и изделий медицинского назначения.

Комитет по науке и высшей школе контролирует соблюдение законов и других правовых актов, определяющих деятельность научно-образовательной сферы, разработку предложений и реализации мероприятий по социально-правовой защите студентов и работников научно-образовательной сферы, а также защиту собственности, закрепленной за учреждениями и организациями.

Аналогичный контроль по своим направлениям деятельности осуществляют другие комитеты Администрации Санкт-Петербурга.

В е д о м с т в е н н ы й контроль осуществляется органами отраслевой и некоторыми органами межотраслевой компетенции в отношении подведомственных им объектов. Он состоит в проверке этими органами соблюдения и исполнения законов и внутриведомственных нормативных актов. Например, в МВД России контроль организуется по двум направлениям: а) со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими и б) контроль за работой личного состава со стороны начальника и его заместителей на уровне горрайлинорганов внутренних дел.

При осуществлении контроля со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими используются следующие виды контроля:

а) инспектирование или комплексные проверки, когда контролю подвергаются все направления деятельности криминальной милиции и милиции общественной безопасности;

б) целевые выезды сотрудников штабов или подразделений собственной безопасности для оказания практической помощи, а также для проверки поступивших жалоб граждан или юридических лиц;

в) линейный контроль, когда, к примеру, сотрудники Департамента охраны общественного порядка МВД России проверяют только патрульно-постовую службу или службу участковых уполномо-

ченных милиции, т. е. одну линию работы горрайорганов внутренних дел;

г) вызов руководителей подчиненных органов внутренних дел с отчетами (докладами) для их заслушивания в вышестоящем органе внутренних дел и другие виды контроля.

Надведомственный контроль осуществляется органами межотраслевой компетенции. К таким органам относятся Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по финансовым рынкам, которые полномочны осуществлять контроль на предприятиях и организациях, независимо от форм собственности, в пределах своих полномочий.

В отдельных случаях контроль проводят органы отраслевой компетенции, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера. В пределах своих полномочий они контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций по определенным (специальным) вопросам. Между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность.

Так, Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии, подчиненная Министерству промышленности и энергетики РФ, осуществляет контроль за соблюдением установленного порядка сертификации, норм и правил предприятиями и организациями, независимо от ведомственной принадлежности, в области технического регулирования и метрологии.

Надведомственный контроль по вопросам своей компетенции осуществляет также Федеральное казначейство Министерства финансов РФ и другие федеральные службы.

3. Сущность и виды надзора в государственном управлении

Надзор как способ обеспечения законности в сфере исполнительной власти отличается от контроля. Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальными государственными органами за деятельностью неподчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому надзор рассматривается как суженный контроль.

Административный надзор завершается нередко привлечением виновных лиц к административной ответственности, а контроль, чаще всего — к дисциплинарной ответственности.

Различают два вида надзора: прокурорский и административный.

Важная роль в обеспечении законности в управлении принадлежит *прокурорскому надзору*. Согласно Федеральному закону от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 21) предметом прокурорского надзора является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Кроме того, предметом надзора прокуратуры является соответствие законам правовых актов, издаваемых указанных органов и должностных лиц.¹⁹⁵

Другими направлениями надзора прокуратуры является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и назначенных судом мер принудительного характера администрациями мест содержания заключенных под стражу лиц.

В процессе осуществления **о б щ е г о н а д з о р а** прокурор при предъявлении служебного удостоверения вправе:

- беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам;
- проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требовать от руководителей и других должностных лиц предъявления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных

¹⁹⁵ См.: Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 848.

или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

При наличии факта правонарушения прокурор возбуждает уголовное дело или дело об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности.

Прокурор освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов; опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в федеральный или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными, вносит представления об устранении нарушений закона.

К формам реагирования прокурора на выявленные нарушения законности относятся: протест, представление, постановление, предупреждение о недопустимости нарушения закона, предупреждение.

Протест приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которое издало этот акт, либо прокурор обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Федерации или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании.

При исключительных обстоятельствах, требующих немедленно его устранения нарушений закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которое полномочно устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение одного месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных

нарушений закона, причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и законам РФ Генеральный прокурор России информирует об этом Президента РФ.

Постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении прокурор выносит исходя из характера нарушения закона должностным лицом.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Предостережение о недопустимости нарушения закона выносится прокурором или его заместителем в письменной форме в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, которое объявляется должностным лицам. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому было объявлено такое предостережение, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Предупреждение как правовая форма реагирования прокуратуры на возможные нарушения законодательства установлена Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».¹⁹⁶ Генеральный прокурор или его заместитель направляет в письменной форме предупреждение общественному или религиозному объединению в случае выявления фактов, свидетельствующих в их деятельности признаков экстремизма.

Такое же предупреждение может быть направлено учредителю или редакции СМИ в случае распространения через такое средство экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности СМИ признаков экстремизма.

Второй вид надзора — *административный надзор* со стороны органов исполнительной власти. Он осуществляется специальными федеральными службами, органами, для которых такая функция яв-

¹⁹⁶ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

ляется важнейшей и даже главной. Его субъекты наделены широкими надведомственными полномочиями. В связи с этим административный надзор, как правило, носит надведомственный характер, он распространяется как на государственные, так и на общественные, религиозные и иные негосударственные организации, а также на граждан. Важной особенностью такого надзора является то, что он, как правило, связан с применением мер административного принуждения.

Существует большое число государственных структур, занимающихся общим административным надзором. Одни из них являются самостоятельными, другие — как структурные подразделения государственных органов. К органу, самостоятельно функционирующему, относится Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Вместе с тем ряд федеральных служб, осуществляющих административный надзор, действуют в системе того или иного министерства и являются его структурными подразделениями. Так, например, Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГИБДД) входит в систему МВД России, Государственная противопожарная служба входит в систему МЧС России, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека подчинена Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки подчинена Министерству образования и науки Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является частью системы Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Действующие нормативные акты закрепляют несколько групп полномочий органов, осуществляющих административный надзор:

- 1) полномочия по предупреждению правонарушений;
- 2) полномочия по пресечению правонарушений;
- 3) полномочия по привлечению к ответственности виновных лиц;
- 4) полномочия по нормотворчеству.¹⁹⁷

Полномочия по предупреждению правонарушений позволяют органам административного надзора беспрепятственно посещать поднадзорные объекты и проводить на них проверки по вопросам, входящим в их компетенцию, получать необходимые материалы, сведения, справки, объяснения; заслушивать руководителей поднадзорных объектов, выдавать разрешения (лицензии) на производство

¹⁹⁷ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Указ. соч. С. 338.

отдельных видов работ, а также заключения по проектам строительства производственных и иных объектов, на производство машин, агрегатов, изготовление и выпуск медикаментов, продуктов питания; участвовать в различных комиссиях по приемке в эксплуатацию соответствующих объектов, по расследованию обстоятельств и причин аварий, объявлять карантин и закрывать при необходимости границы; досматривать транспортные средства и запрещать их движение и др.

Вторую группу составляют *полномочия по пресечению правонарушений*. Они выражаются в применении мер административного пресечения к правонарушителям, в принудительном прекращении начавшегося правонарушения.

В соответствии со своими полномочиями органы административного надзора вправе давать обязательные для исполнения предписания о приостановлении работ, ведущихся с нарушением соответствующих норм, правил безопасности, а в случае крайней необходимости, связанной с угрозой жизни людей, они сами останавливают такие работы на основании вынесенного постановления. Они запрещают эксплуатацию технически неисправных транспортных средств, приостанавливают действие ранее выданного разрешения (лицензии) на право ведения определенного вида деятельности; отстраняют либо ставят вопрос об отстранении от работы лиц, систематически нарушающих соответствующие нормы, правила и др. Такими полномочиями наделены Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России¹⁹⁸, Государственная противопожарная служба МЧС России и др.

Большинство органов административного надзора наделены правом *привлечения виновных лиц к административной ответственности*. В пределах своей компетенции они самостоятельно возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, налагают административные наказания. Перечень органов административного надзора, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях, дан в гл. 23 КоАП РФ (органы внутренних дел; органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ; органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор; органы рыбоохраны; органы государственного энергетического надзора и др.).

Те органы административного надзора, которые выявили правонарушения, не относящиеся к их компетенции, направляют дела о та-

¹⁹⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

ких правонарушениях федеральным судьям, органам и должностным лицам, уполномоченным рассматривать такие дела.

Последнюю группу составляют *полномочия по нормотворчеству*. Они реализуются органами административного надзора разными путями. Одни органы самостоятельно разрабатывают и утверждают правовые, технические нормы и правила. Например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

а) федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии;

б) порядок выдачи и форма разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ;

в) порядок организации и осуществления надзора за системой государственного учета и контроля ядерных материалов и другие нормативные правовые акты.

Некоторые органы административного надзора утверждают нормы и правила совместно с другими органами. Так, Государственная противопожарная служба утверждает совместно с заинтересованными организациями обязательные для исполнения требования, нормы и правила в области пожарной безопасности, пожарной техники и огнетушащих средств.

Одной из форм участия органов административного надзора в нормотворческой деятельности является подготовка ими проектов нормативных актов, которые утверждаются (принимаются) другими органами (Государственной думой, Президентом, Правительством РФ) или согласовывают проекты правовых актов, принимаемых другими органами.

В завершение можно отметить, что среди органов, осуществляющих административный контроль (надзор), большой объем работы возложен на органы внутренних дел. Так, Законом РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции», другими законами и подзаконными актами на нее возлагается осуществление следующих видов административного контроля (надзора):

1) контроль за поведением граждан в общественных местах — ст. 11 п. 1 Закона «О милиции»;

2) контроль за соблюдением законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность — ст. 11 п. 25 Закона «О милиции»;

3) контроль за объектами лицензионно-разрешительной системы — ст. 10 п. 10 Закона «О милиции» и ст. 28 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;

4) надзор и контроль за безопасностью дорожного движения — ст. 10 п. 9 Закона «О милиции» и Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

5) контроль за соблюдением паспортно-регистрационных правил — ст. 10 п. 17 Закона «О милиции» и Закон РФ от 25 июля 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»;

6) контроль за соблюдением правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства — ст. 10 п. 17 Закона «О милиции», Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

7) контроль за частной детективной и охранной деятельностью — ст. 10 п. 19 Закона «О милиции» и Закон РФ от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;

8) контроль в пределах своей компетенции за лицами условно осужденными к лишению свободы и осужденными, которым назначены наказания, не связанные с лишением свободы — ст. 10 п. 18 Закона «О милиции»;

9) контроль за некоторыми категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы — ст. 10 п. 18 Закона «О милиции».

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 15, 33, 46, 80, 114, 118, 125

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447

Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Там же. № 18. Ст. 1589.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации» // Там же. 1997. № 1. Ст. 1.

Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации»//Там же. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 848.

Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

Указ Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»//СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2868.

Устав о дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии. Утв. Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1998 г. № 744//Рос. газета. 1998. 27 авг.

Устав о дисциплине работников морского транспорта. Утв. Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 395//Рос. газета. 2000. 1 июня.

Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота. Утв. постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2000 г. № 715//Рос. газета. 2000. 29 сент.

Бородушко И. В. Контрольная деятельность в России: история и современность: Монография/Под общ. ред. В. П. Сальникова; СПб. ун-т МВД России. СПб., 2001. 83 с.

Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения: Сб. нормат. актов. 3-е изд., доп. М.: Юрид. лит., 1997. 432 с.

Примов Н. Расширить сферу судебного обжалования//Рос. юстиция. 1996. № 3.

Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора. М., 1994.

Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории). Монография/РЮИ МВД России. Ростов-на/Д., 1999.

Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2000. 225 с.

Чиркина В. Е. Контрольная власть//Государство и право. 1993. № 4.

Л Е К Ц И Я 14

УПРАВЛЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

1. Правовые основы управления использованием и охраной природных ресурсов

Конституция РФ 1993 г. в ст. 42 законодательно определила право каждого гражданина на благополучную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, а также на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Это право реализуется главным образом через административное законодательство.

Так, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁹⁹ (далее: Закон) закрепил основные понятия, используемые в нем. Например, под *окружающей средой* понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

К *компонентам* природной среды относятся земля, недра, почвы, атмосферный воздух, поверхностные и подземные воды, растительный и животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Что касается *природных ресурсов*, то в это понятие включаются не только компоненты природной среды, но также природные объекты (естественная экологическая система, природный ландшафт) и природно-антропогенные объекты (природные объекты, измененные в результате хозяйственной и иной деятельности).

Закон отводит гл. III регламентации прав и обязанностей граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды.

¹⁹⁹ См.: СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 2. Ст. 133.

Например, ч. 1 ст. 11 закрепляет общее право граждан на благоприятную окружающую природную среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Это право обеспечивается:

- планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий;

- социальным, государственным и экологическим страхованием граждан, образованием государственных и общественных резервных и иных фондов помощи, организацией медицинского обслуживания населения;

- предоставлением каждому реальных возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды;

- возмещением в судебном или административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природной среды и иных вредных воздействий на нее, в том числе последствий аварий и катастроф;

- государственным контролем за состоянием окружающей природной среды и соблюдением природоохранительного законодательства, привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении требований обеспечения экологической безопасности населения.

Часть 2 ст. 11 Закона закрепляет конкретные права граждан:

- создавать общественные объединения, фонды и иные общественные формирования, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;

- принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах, излагать свое мнение, обращаться с письмами, жалобами, заявлениями по вопросам охраны окружающей природной среды, требовать их рассмотрения;

- требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране;

- требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструк-

ции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека;

— ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями.

Следует отметить, что названный Закон особо выделяет право граждан, экологических и иных общественных объединений, выполняющих экологические функции, требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране.

Владение этой информацией, свободный доступ к ней является той основой, которая реально может создавать и уже создает необходимые предпосылки к реализации каждым гражданином своего конституционного права на жизнь в условиях благоприятной окружающей среды.

Вместе с тем ч. 3 ст. 11 указанного Закона закрепляет обязанность граждан в области охраны окружающей природной среды.

Граждане обязаны: охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства.

В последние годы государством, его исполнительными властными структурами предприняты существенные усилия, чтобы граждане РФ владели этой информацией.

Ее анализ позволяет более точно определить не только общее состояние окружающей природной среды, но и сформулировать приоритетные задачи в области ее охраны, в том числе и с помощью правоохранительных органов.²⁰⁰

Следует различать использование и охрану природных ресурсов.

В соответствии с Законом от 10 января 2002 г. под *использованием природных ресурсов* понимается их эксплуатация, вовлечение в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности, т. е. при их использова-

²⁰⁰ См.: Ерофеев Б. В. Экологическое право России: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 1996. С. 224; Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и Федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2003. № 7. Ст. 658.

нии достигаются определенные хозяйственные и иные цели (добыча, переработка, реализация и т. п.).

Охрана природных ресурсов трактуется Законом как деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Таким образом, охрана преследует цель — предотвратить экологически вредное воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду, обезопасить ее от загрязнения, порчи, истощения или разрушения. Названные цели взаимосвязаны и взаимообусловлены, так как рациональное использование природных ресурсов предполагает бережное к ним отношение, недопущение необратимых для них последствий, т. е. по сути их охрану.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации относится установление основ федеральной политики и утверждение федеральных программ экологического развития России. Большинство же полномочий в рассматриваемой сфере в соответствии со ст. 72 Конституции РФ отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов – вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, земельное, водное, лесное законодательство, а также законодательство о недрах и об охране окружающей природной среды; непосредственная охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; регулирование вопросов особо охраняемых природных территорий и др.

Основным (рамочным) законодательным актом в данной области является, как мы уже отметили, Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды». Вместе с тем в последние годы много внимания уделяется отраслевому законодательству, которое регулирует вопросы природопользования и природоохранной деятельности по отдельным их направлениям. Так, 21 февраля 1992 г. принят Закон РФ «О недрах» (с изменениями и дополнениями); 14 марта 1995 г. — Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», 24 апреля 1995 г. — Федеральный закон «О животном мире», 16 ноября 1995 г. введен в действие Водный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. «Об экологи-

ческой экспертизе», 29 января 1997 г. — Лесной кодекс РФ, 4 мая 1999 г. Президентом РФ подписан Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» и другие законы.

На Правительство РФ возложена обязанность координировать работу органов государственного управления по совместному природопользованию, проведению природоохранных мероприятий и реализации крупных экологических программ федерального и международного значения, а также утверждению положений о контроле за охраной окружающей среды, осуществлению государственного мониторинга и др.

Не менее важная компетенция отводится органам власти субъектов Федерации: определение основных направлений охраны окружающей среды на территориях субъектов; разработка и издание законов и иных нормативных актов в области охраны окружающей среды с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей субъектов Федерации; утверждение территориальных экологических программ, учет и оценка состояния природных ресурсов, руководство экологической службой, контроль за использованием и охраной земель, лицензирование, образование особо охраняемых природных территорий регионального значения; организация и развитие системы экологического образования, ведение Красной книги субъекта Федерации и регулирование других вопросов в области охраны окружающей среды в пределах своих полномочий.

Однако как на федеральном, так и на региональном уровне, т. е. в субъектах Федерации, действует система исполнительных органов специальной компетенции в области природопользования и охраны природных ресурсов.

2. Органы государственного управления природопользованием и охраной природных ресурсов

В настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» к органам государственного управления природопользованием и охраной природных ресурсов относятся:

1) Министерство природных ресурсов РФ (далее: Минприроды России), в составе которого образованы одна Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и три федеральных агентства: водных ресурсов, лесного хозяйства и по недропользованию;

2) Министерство сельского хозяйства РФ (далее: Минсельхоз России), в котором образована одна Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и два федеральных агентства: по рыболовству и по сельскому хозяйству;

3) Министерство экономического развития и торговли РФ, в составе которого образовано Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости;

4) Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

5) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.²⁰¹

Существенная роль в данной системе органов исполнительной власти отводится Минприроды России, Положение о котором утверждено постановлением Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370.²⁰²

Минприродны России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда; использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов; эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений); использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).

Минприродны России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства водных ресурсов.

Минприродны России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

²⁰¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

²⁰² См.: Там же. 2004. № 31. Ст. 3260.

Минприродны России осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

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 сфере ведения Министерства, и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств, а также проект ежегодного плана работы;

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 в установленной сфере деятельности:

— порядок государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами;

— порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;

— порядок переоформления лицензий на пользование участками недр;

— классификация запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых;

— методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых;

— порядок и условия использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью;

— форма бланка лицензии на пользование недрами;

— региональные перечни видов полезных ископаемых, относимых к общераспространенным;

— порядок и методика проведения лесоустройства на территории лесов, не входящих в лесной фонд;

— порядок утверждения лесостроительных проектов и других документов лесоустройства, расчетных лесосек;

— перечень показателей государственного учета лесного фонда, а также формы соответствующих документов;

— критерии отнесения лесов третьей группы к резервным лесам, а также перечень особо защитных участков лесов;

— перечень показателей государственного лесного кадастра;

— методики экономической оценки лесов;

— санитарные правила, регламентирующие мероприятия по защите лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, от вредителей и болезней леса;

— перечень видов побочного лесопользования;

— нормы средств пожаротушения в местах проведения на территории лесного фонда работ, культурно-массовых и других мероприятий;

— положение об авиационной охране лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд;

— перечень должностных лиц Государственной лесной охраны РФ;

— порядок осуществления мониторинга лесов;

— порядок организации и проведения лесных конкурсов и аукционов;

— формы лесорубочного билета, ордера, лесного билета, порядок их учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю;

— перечень видов специального водопользования;

— перечень должностных лиц, осуществляющих государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений и гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики);

— формы бланков лицензий на водопользование и распорядительных лицензий;

— правила ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, формы учетной документации по особо охраняемым природным территориям и методические указания по их заполнению, а также порядок публикации кадастровых сведений;

— форма долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира;

— положения о государственных природных заповедниках, национальных парках, государственных природных заказниках федерального значения, биосферных полигонах государственных природных биосферных заповедников;

— нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также методы их определения;

— нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также методы их определения;

3) проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Министерства, а также

на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

4) обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

5) осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Минприроды в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет п р а в о:

— запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства;

— учреждать знаки отличия и награждать ими граждан за высокие достижения в установленной сфере деятельности;

— привлекать в установленном порядке для проработки вопросов в установленной сфере деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов;

— создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

— учреждать в установленном порядке печатные СМИ для публикации нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства, подведомственных федеральной службы и федеральных агентств.

Минприроды России 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.

Установленные ограничения не распространяются на полномочия Министра по управлению имуществом, закрепленным за Министерством на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Министерства.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство не вправе устанавливать ограничения, не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации,

органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать 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 РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента РФ и Правительства РФ.

3. Государственный контроль (надзор) в области природопользования и охраны природных ресурсов

Государственный контроль (надзор) в области природопользования и охраны природных ресурсов является главной функцией федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В последние годы Правительством РФ предприняты конкретные меры в этом направлении деятельности. Так, в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 9 июля 1998 г. «О гидрометеорологической службе»²⁰³ постановлением Правительства РФ от 27 августа 1999 г. № 972 утверждено Положение о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением.²⁰⁴

Под стационарным пунктом наблюдений понимается комплекс, включающий в себя земельный участок или часть акватории с установленными на них приборами и оборудованием, предназначенными для определения характеристик окружающей природной среды, ее загрязнения.

В целях получения достоверной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнения вокруг стационарных пунктов наблюдений создаются охранные зоны в виде земельных участков и частей акваторий, ограниченных на плане местности замкнутой линией, отстоящей от границ этих пунктов на расстоянии, как правило, 200 метров во все стороны. Что касается размеров и границ

²⁰³ См.: СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.

²⁰⁴ См.: Там же. 1999. № 36. Ст. 4405.

охранных зон стационарных пунктов наблюдений, то они определяются в зависимости от рельефа местности и других условий.

В соответствии же со ст. 15 указанного Закона Правительство РФ постановлением от 21 декабря 1999 г. № 1410 утвердило Положение о создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении.²⁰⁵

Единый государственный фонд данных представляет собой упорядоченную, постоянно пополняемую совокупность документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, получаемой в результате деятельности Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, других федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Федерации, физических и юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния окружающей природной среды, ее загрязнения.

Централизованный учет документов Единого государственного фонда данных, методическое руководство по комплектованию, учету, систематизации документов и их структуре, обеспечению их сохранности и совместимости форматов представления данных на электронных носителях осуществляются Всероссийским научно-исследовательским институтом гидрометеорологической информации — Мировым центром данных.

Информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, а также о чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают или могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду, предоставляется в Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды юридическими и физическими лицами в соответствии с Положением о предоставлении такой информации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2000 г. № 128.²⁰⁶

Указанная информация предоставляется:

- а) для обеспечения потребностей государства, физических и юридических лиц в этой информации;
- б) своевременного выявления и прогнозирования загрязнения окружающей природной среды, развития опасных природных явлений и резких изменений погоды, которые могут угрожать жизни и здоро-

²⁰⁵ См.: СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6406.

²⁰⁶ См.: Там же. 2000. № 8. Ст. 964.

вью населения, безопасности полетов авиации, мореплаванию и наносить ущерб окружающей среде и отраслям экономики;

в) ведения Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнения.

Одним из элементов охраны окружающей среды является контроль органов исполнительной власти за выбросами вредных веществ в атмосферный воздух. В целях реализации ст. 12 и 14 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 7-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»²⁰⁷ Правительство РФ постановлением от 2 марта 2000 г. № 183 утвердило Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него.²⁰⁸ Этим постановлением Правительство определило, что Минприроды России:

— разрабатывает и утверждает порядок и методы определения нормативов выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов и порядок выдачи разрешений на указанные выбросы;

— утверждает предельно допустимые нормативы вредных физических воздействий на атмосферный воздух, методы определения этих нормативов и виды источников, для которых они устанавливаются;

— совместно с Минздравсоцразвития России утверждает порядок выдачи разрешений на вредные физические воздействия на атмосферный воздух для стационарных источников таких выбросов (предприятий и других юридических лиц).

Предельно допустимые и временно согласованные выбросы устанавливаются разрешениями, выдаваемыми территориальными органами Минприроды России, по форме, утверждаемым этим Министерством.

Кроме того, постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2002 г. № 372 утверждено Положение о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников,²⁰⁹ которым определены основные задачи и функции по данному учету Минприроды России, Минздравсоцразвития России и их территориальным органам.

²⁰⁷ См.: СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

²⁰⁸ См.: Там же. 2000. № 11. Ст. 1180.

²⁰⁹ См.: Там же. 2002. № 18. Ст. 1987; постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 847 «О порядке ограничения, приостановления или прекращения вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух»//Там же. 2002. № 48. Ст. 4807.

В целях объединения усилий федеральных органов исполнительной власти (Минприроды, Минздравсоцразвития России и их территориальных органов), осуществляющих государственный мониторинг окружающей природной среды в пределах своей компетенции, Правительство РФ постановлением от 23 августа 2000 г. № 622 утвердило Положение о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды.²¹⁰

Государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды организуется для наблюдения за происходящими в окружающей природной среде физическими, химическими и биологическими процессами, уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов и последствиями этого влияния на растительный и животный мир и обеспечения заинтересованных организаций и населения текущей и экстренной информацией об изменениях в окружающей природной среде, предупреждениями и прогнозами ее состояния.

Данная служба осуществляется указанными выше федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации через систему стационарных и подвижных пунктов наблюдений, в том числе постов, станций, лабораторий, центров, бюро, обсерваторий, расположенных в различных природно-климатических районах, городах и промышленных центрах и на водных объектах с различной антропогенной нагрузкой, средств наблюдений авиакосмического и морского базирования (государственную и ведомственные наблюдательные сети).

Основными задачами государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды являются:

1) обеспечение проведения наблюдений за состоянием окружающей природной среды, оценка происходящих в ней изменений и прогнозирование следующих опасных явлений и факторов: стихийные бедствия; неблагоприятные природные условия для отдельных направлений хозяйственной деятельности (сельское хозяйство, лесное и водное хозяйство, энергетика, транспорт и т. д.); антропогенные изменения состояния окружающей природной среды — химическое, радиоактивное и тепловое загрязнение, физические, химические и иные процессы; изменение климата и др.;

2) обеспечение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной субъектов Федерации и органов местного самоуправления данными о фактическом состоянии окружаю-

²¹⁰ См.: СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3590.

щей природной среды, ее загрязнении, а также информацией о происходящих и прогнозируемых изменениях в ее состоянии;

3) обеспечение органов и организаций, входящих в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, оперативной и прогностической информацией о состоянии окружающей природной среды в целях обеспечения безопасности населения и снижения ущерба экономике от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4) обеспечение государственного санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации необходимой информацией о состоянии окружающей природной среды для решения задач социально-гигиенического мониторинга;

5) представление необходимой информации в Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, в иные фонды и банки данных о состоянии окружающей природной среды и другие задачи.

Одной из задач в сфере охраны природы является организация и проведение государственной экологической экспертизы. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»²¹¹ под ней понимается у с т а н о в л е н и е соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и о п р е д е л е н и е допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Обязательной государственной экологической экспертизе на федеральном уровне подлежат следующие объекты:

1) проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды;

2) материалы, подлежащие утверждению органами государственной власти Российской Федерации и предшествующие разработке

²¹¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, в том числе:

а) проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

б) проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

в) проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в том числе промышленности;

г) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;

д) проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;

е) проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;

ж) проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации и другие материалы и проекты.

Заключением государственной экологической экспертизы является документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, содержащий обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта государственной экологической экспертизы, одобренный квалифицированным большинством списочного состава указанной экспертной комиссии и соответствующий заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому *специально уполномоченным* государственным органом в области экологической экспертизы.

К заключению, подготовленному экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, подписывается руководителем этой экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и не может быть изменено без их согласия.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Положительное заключение государственной экологической экспертизы имеет юридическую силу в течение срока, определенного специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в данном отрицательном заключении.

Следует отметить, что за нарушение законодательства об экологической экспертизе установлена административная ответственность, предусмотренная ст. 8.4 КоАП РФ, которая состоит из трех частей. Часть первая предусматривает административную ответственность за невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы. Часть вторая устанавливает административную ответственность за осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экспертизы. Часть третья рассматривает в качестве административного правонарушения незаконный отказ в государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы.

Актуальной проблемой для России остается осуществление государственного мониторинга окружающей среды. Под государственным мониторингом окружающей среды (государственным экологическим мониторингом) понимается комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений ее состояния под воздействием природных и антропогенных факторов. Экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира,

уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа Российской Федерации, состояния недр, исключительной экономической зоны Российской Федерации, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

Экологический мониторинг осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в целях:

— наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия;

— оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;

— обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации о состоянии окружающей среды и ее изменениях, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий таких изменений.

Информация, полученная при осуществлении экологического мониторинга, используется:

а) при разработке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований и принятии соответствующих решений;

б) разработке федеральных программ в области экономического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Федерации, инвестиционных программ, а также мероприятий по охране окружающей среды;

в) осуществлении контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля) и проведении экологической экспертизы;

г) прогнозировании чрезвычайных ситуаций и проведении мероприятий по их предупреждению;

д) подготовке данных для ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды.

Положением об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) определены задачи и других федеральных органов исполнительной власти, а также порядок взаимодействия между ними при осуществлении этого вида деятельности.²¹²

Для обеспечения контроля по охране окружающей природной среды государственные органы исполнительной власти наделены пол-

²¹² См.: постановление Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)»//СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1278.

номочиями применять меры государственного принуждения: предупреждения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и наказания.

Так, Минприроды России предоставлено право:

— запрашивать у федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц информацию по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства;

— прекращать, приостанавливать или ограничивать право пользования участками недр, водными объектами, участками лесного фонда, а также хозяйственную и иную деятельность, осуществляемую с нарушением требований законодательства РФ в области природопользования и охраны окружающей природной среды;

— направлять представления об аннулировании лицензий (разрешений), выданных другими органами исполнительной власти, в случае нарушения экологических норм и правил, заключений государственной экологической экспертизы;

— запрещать ввод в эксплуатацию объектов, строительство или реконструкция которых выполнены с нарушением экологических норм и правил;

— запрещать на период высокой пожарной безопасности посещение гражданами лесов и въезд в них транспортных средств, а также проведение определенных видов работ на отдельных участках лесного фонда;

— беспрепятственно посещать организации и объекты независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности по вопросам контроля, отнесенным к компетенции Министерства;

— осуществлять во взаимодействии с другими государственными органами проверку (т. е. останавливать и осматривать) российских и иностранных судов и других плавучих средств с целью обеспечения соблюдения ими требований законодательства РФ в области охраны окружающей природной среды;

— запрещать ввоз на территорию России, а также транзит экологически опасных грузов с нарушениями природоохранных и экологических норм и правил.

Важным направлением контроля органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов является деятельность по исполнению Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».²¹³ В целях его исполнения постановлением Прави-

²¹³ См.: СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

тельства от 19 января 1998 г. № 67 «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания»²¹⁴ в качестве таких органов определило Минсельхоз, Минприроды России и Федеральную пограничную службу РФ (ныне пограничные органы ФСБ России).

Для пресечения правонарушений должностные лица Минприроды России и его территориальных органов имеют право при исполнении служебных обязанностей хранить, носить и применять служебное оружие и специальные средства. Данное право предоставлено им Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» и Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. «Об оружии», а также постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 133 «О мерах по обеспечению служебным оружием и специальными средствами должностных лиц, выполняющих задачи по охране объектов животного мира».²¹⁵

Указанным постановлением Правительства РФ утверждены:

а) перечень должностных лиц, выполняющих задачи по охране объектов животного мира, которым предоставлено право хранения, ношения и применения служебного оружия при исполнении служебных обязанностей, и нормы обеспечения их служебным огнестрельным оружием;

б) перечень типов и моделей служебного и гражданского оружия, патронов к нему и видов специальных средств;

в) перечень отдельных видов и моделей боевого стрелкового оружия и патронов к нему, получаемых в органах внутренних дел во временное пользование Минсельхозом, Минприроды России, Федеральным агентством по рыболовству и их территориальными органами.

Следует сказать, что охота на зверей и птиц в Российской Федерации (объекты животного мира) осуществляется на основании краткосрочных и долгосрочных лицензий, выдаваемых Минсельхозом России и его территориальными органами (охотничьими инспекциями и др.). Процедура выдачи долгосрочных лицензий определена постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира»,²¹⁶ а также Положением о порядке выдачи долгосроч-

²¹⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 488.

²¹⁵ См.: Там же. 1998. № 6. Ст. 757.

²¹⁶ См.: Там же. 1997. № 2. Ст. 243.

ных лицензий, утвержденным приказом Минсельхоза России от 26 июня 2000 г. № 569.²¹⁷

К полномочиям Правительства РФ отнесено также установление размеров платы за пользование объектами животного мира. Так, постановлением Правительства от 4 января 2000 г. № 1 утверждены Предельные размеры платы за пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, изъятие которых из среды их обитания без лицензии запрещено. Например, предельный размер платы за отстрел лося или медведя составляет от 3 до 6 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ), благородного оленя — 2–4 МРОТ, сибирского горного козла, серны — 2–3 МРОТ, кабана — 1–2 МРОТ, бобра — 0,1–0,5 МРОТ и т. д.²¹⁸

В целях сохранения ценных видов водных биологических ресурсов, в том числе занесенных в Красную книгу Российской Федерации, Правительством постановлением от 26 сентября 2000 г. № 724 внесены изменения в таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный водным биологическим ресурсам.²¹⁹

Первая группа такс предусматривает исчисление размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.²²⁰ Например, за 1 экземпляр независимо от размера и веса незаконно выловленных биологических ресурсов установлена следующая такса в рублях: белуга, калуга — 12 500, амурский, русский, персидский, сибирский осетр — 8350, лосось — 1250 и т. д.

Вторая группа такс предназначена для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный указанными выше субъектами, уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации. Так, за незаконный вылов 1 экземпляра независимо от размера и веса установлены таксы: атлантический осетр — 16 700, азовская белуга — 15 000, сахалинский осетр, шип — 12 500 рублей и т. д.

²¹⁷ См.: Рос. газета. 2000. 25 авг.

²¹⁸ См.: СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 243.

²¹⁹ См.: Рос. газета. 2000. 5 окт.

²²⁰ См.: Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

Административная ответственность за правонарушения в сфере окружающей среды применяется уполномоченным на то органом исполнительной власти государства, должностным лицом соответствующего государственного органа или судом.

С учетом неблагоприятной экологической обстановки в стране, распространенности экологических правонарушений в КоАП РФ включены в качестве органов, наделенных правом рассматривать административные дела, контрольные органы по охране окружающей природной среды, органы экологического контроля, органы Минприроды, органы, осуществляющие охрану государственных природных заповедников и национальных природных парков.

Административная ответственность может быть возложена как на физических, так и на юридических лиц. Перечень административных экологических правонарушений дается в КоАП, где они группируются в зависимости от объекта посягательства:

— посягающие на право государственной собственности на природные ресурсы (гл. 7 и 8);

— посягающие на конкретные компоненты окружающей среды — землю (ст. ст. 7.1, 7.4, 8.6), недра (ст. ст. 8.9–8.11), водные ресурсы (ст. 7.6), лесной фонд (ст. ст. 7.9, 7.10, 8.25), атмосферный воздух (ст. ст. 8.21), животный мир (ст. ст. 7.11, 8.29, 8.33, 8.37);

— объекты, представляющие особую хозяйственную, культурную, экономическую, санитарно-гигиеническую и иную ценность (государственные заповедники, заказники, национальные природные парки, заповедно-охотничьи хозяйства и др.) — ст. 8.39;

— нарушения, в которых природные объекты выступают в качестве дополнительных (нарушения порядка продажи охотничьего оружия — ст. 20.8; нарушения правил пожарной безопасности — ст. 20.4; незаконная порубка, выкапывание деревьев, кустарников или лиан — ст. 8.28; нарушение правил благоустройства городов и других населенных пунктов и др.).

За совершение экологических административных правонарушений могут применяться: предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения правонарушения; лишение специального права (охоты, рыболовства, управления транспортными средствами); возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения правонарушения.

За наиболее серьезные экологические правонарушения законодатель предусматривает уголовную ответственность.

Введенная специальная 26-я глава об ответственности за экологические преступления является одной из новелл УК РФ 1996 г.

В прежнем УК РСФСР было более десятка норм об охране природы, но содержались они в различных главах, в основном среди норм о хозяйственных преступлениях.

Ныне в рассматриваемой главе содержатся семнадцать статей, предусматривающих уголовную ответственность. В частности, предусмотрена ответственность за экоцид (ст. 358 УК РФ), уничтожение или повреждение природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства (ст. 243), сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо окружающей среды (ст. 237). Эти составы преступлений размещены в других главах УК РФ, но они устанавливают ответственность за деяния, также сопряженные с причинением вреда природной среде.

Таким образом, появилось, наконец, четкое определение в законе круга экологических преступлений, позволяющее выстроить их в систему, и узаконено само название этих посягательств, прежде вызывавшее споры. Суть, однако, не в этом. Главное — изменился подход к общественной и правовой оценке экологических правонарушений и преступлений.

По мнению профессора М. М. Бринчука, «исполнение экологического законодательства во всех государствах является актуальной проблемой. В России по разным причинам эта проблема сверхактуальна... Есть основание считать, что дефекты в исполнительной власти являются одной из основных причин острого экологического кризиса в нашей стране.

Применительно к деятельности органов исполнительной власти стоят две важнейшие взаимосвязанные задачи: создание оптимальной системы специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды и реализация задач и функций управления, которые на них возлагаются».²²¹

Изучение зарубежного опыта природоохранной деятельности в экономически развитых странах показывает, что осознание ими современного экологического кризиса, которое произошло в конце 60–70-х гг. XX в., проявилось в формировании развитого законодательства и создании специализированных мощных органов государственного управления в данной сфере для обеспечения реализации этого законодательства. Так, в США с 1970 г. действует федеральное Агентство по охране окружающей среды, имеющее в своем штате 10 000 сотрудников (из них более 1000 — юристы). В небольшой Голландии, где эколо-

²²¹ Бринчук М. М. Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право. 2001. № 2. С. 22.

гическая ситуация несравнима с российской, в министерстве охраны окружающей среды и общественного строительства занято 3500 специалистов.²²²

Министр же природных ресурсов Российской Федерации в докладе «О мерах по совершенствованию природоохранной деятельности в Российской Федерации» на заседании Правительства РФ 29 декабря 2000 г. высказался за усиление экологического аудита и существенное уменьшение числа контролеров, т. е. предложил заменить экологический контроль лишь аудитом. Его мнение прямо противоположно позиции ученых, так как в резолюции Всероссийского совещания по борьбе с экономическими правонарушениями еще в мае 1996 г. участники совещания обратились с просьбой к Правительству РФ признать нецелесообразным сокращение штатной численности природоохранных органов, поскольку штат Минприроды России составляет около 5 тыс. сотрудников.

В связи со сложившейся экологической ситуацией в стране Б. Н. Ельцин в том же 1996 г. отмечал: «Прежде всего подлежат укреплению контрольно-инспекционные органы этой системы, возможности которых сейчас совершенно недостаточны: на 17 млн кв. км территории России приходится всего около 15 тысяч природоохранных инспекторов».²²³

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993. Ст. 9, 42, 71, 72, 105, 114.

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. «О недрах» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 16. Ст. 834; СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2026; 2003. № 23. Ст. 2174; 2004. № 27. Ст. 2711.

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Там же. 1995. № 17. Ст. 1461.

Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ // Там же. 1995. № 47. Ст. 4451.

²²² См.: Бринчук М. М. Указ. соч. С. 22–23.

²²³ Ельцин Б. Н. Россия: человек, семья, общество, государство. Программа действий на 1996–2000 годы. М., 1996. С. 45.

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»//СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»//Там же. № 49. Ст. 4694.

Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ//Там же. 1997. № 5. Ст. 610.

Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»//Там же. 1998. № 30. Ст. 3609.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»//Там же. 2002. № 2. Ст. 133.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: Юркнига, 2004. Гл. 7, 8, 23.

Положение о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды. Утв. постановлением Правительства РФ от 27 августа 1999 г. № 972//СЗ РФ. 1999. № 36. Ст. 4405.

Положение о создании и ведении единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении. Утв. постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1410//Там же. 1999. № 52. Ст. 6406.

Положение о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду. Утв. постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2000 г. № 128//Там же. 2000. № 8. Ст. 964.

Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него. Утв. постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183//Там же. 2000. № 11. Ст. 1180.

Положение о государственном учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников. Утв. постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2000 г. № 373//Там же. 2000. № 18. Ст. 1987.

Положение о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды. Утв. постановлением Правительства РФ от 23 августа 2000 г. № 622//Там же. 2000. № 35. Ст. 3590.

Положение об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга). Утв. постановлением Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177//Там же. 2003. № 14. Ст. 1278.

Положение об ограничении, приостановлении или прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух. Утв. постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2002 г. № 847//СЗ РФ. 2003. № 48. Ст. 4807.

Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370//Там же. 2004. № 31. Ст. 3260.

Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Утв. постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372//Там же. 2004. № 31. Ст. 3262.

Бринчук М. М. Исполнительная власть и охрана природы//Экологическое право. 2001. № 2. С. 22–26.

Жевлаков Э. Н., Жаркова Ю. Г., Рубина Е. А. Проблемы соблюдения законности в сфере экологии//Правовые проблемы охраны окружающей среды/Под ред. проф. Э. Н. Жевлакова, 1998.

Ерофеев Б. В. Экологическое право России: Учебник для высших юрид. учеб. заведений. М.: ООО «Профобразование», 2003.

Сухарев А. Я. Экологическая преступность: ее социальные корни и общественная опасность//Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности: Сб. науч. тр. М., 1996.

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ И НАУКОЙ

1. Понятие и правовые основы организации системы образования

Образование — целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, сопровождающийся констатацией достижения обучающимся установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов), которые удостоверяются соответствующими документами.²²⁴

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 43) общедоступным и бесплатным являются дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование. При этом основное общее образование является обязательным. Право на бесплатное высшее образование может быть реализовано только на конкурсной основе.

Правовыми актами, регламентирующими получение образования, являются Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «Об образовании», Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» и другие федеральные законы, акты Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов, а также органов законодательной и исполнительной властей субъектов Федерации по различным вопросам.

Общие требования к содержанию образования заключаются в следующем:

1) оно является одним из факторов экономического и социального прогресса общества и должно быть ориентировано на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации; развитие общества и укрепление и совершенствование правового государства;

2) содержание образования должно обеспечивать адекватный мировому уровень общей и профессиональной культуры общества; формирование человека и гражданина, интегрированного в современное общество и мировую культуру; воспроизводство и развитие кадрового потенциала общества;

²²⁴ См.: Федеральный закон от 13 января 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

3) профессиональное образование любого уровня должно обеспечивать получение обучающимися профессии и соответствующей квалификации.

Образовательные учреждения в зависимости от форм собственности подразделяются на государственные, муниципальные и частные, т. е. негосударственные и немunicipальные.

Образовательный процесс осуществляется в учреждениях нескольких типов и видов:

1) дошкольные;

2) общеобразовательные — начальные, средние школы, в том числе с углубленным изучением предметов, лицеи, гимназии;

3) начального профессионального образования — профессиональные училища, профессиональные лицеи — центры непрерывного профессионального образования; учебно-курсовые комбинаты (пункты); учебно-производственные центры, технические школы, вечерние и другие образовательные учреждения данного вида;

4) среднего специального образования — техникумы (училища, школы); колледжи, техникумы — предприятия (учреждения);

5) высшего профессионального образования — университеты, академии, институты.

6) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс (дополнительного образования для взрослых и детей, специальные для лиц с отклонениями в развитии и др.)

Различия между видами общеобразовательных учреждений и учреждений начального и среднего профессионального образования определены в типовых положениях, а между видами высших учебных заведений — в Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».²²⁵

Учредителями государственных образовательных учреждений являются органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в том числе и государственные органы управления образованием: Министерство образования и науки Российской Федерации, другие федеральные органы исполнительной власти, государственные органы управления субъектов Федерации.

Учредителями муниципального образовательного учреждения являются органы местного самоуправления.

Учредителями образовательных учреждений могут быть также отечественные и иностранные организации всех форм собственности, их объединения (ассоциации, союзы); общественные и религиоз-

²²⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

ные организации (объединения), граждане РФ и иностранные граждане.

Учредителями образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные программы и программы правоохранительных органов может быть только Правительство Российской Федерации, а учреждений закрытого типа для детей и подростков с общественно опасным (девиантным) поведением — могут быть только федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Основой государственной политики Российской Федерации в области образования является, согласно Закону об образовании, Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ.²²⁶

В ней отмечается, что в начале 1998/99 учебного года в России функционировали: 2649 государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего профессионального образования, в которых обучались 2052 тысячи человек, в том числе 935 государственных и 60 негосударственных колледжей; 587 государственных вузов, в которых обучались более 3,3 миллиона человек и 334 негосударственных вузов, в которых обучались 250,7 тысяч человек.

Однако назначенный министром образования А. Фурсенко отмечал в 2004 году, что количество вузов «непомерно возросло и достигло 3200».²²⁷

В реализации единой государственной политики важная роль отводится государственным образовательным стандартам, образовательным программам; лицензированию, аккредитации и аттестации образовательных учреждений независимо от форм их собственности.

Государственные образовательные стандарты. В соответствии с Правилами разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов ГОС начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, утвержденными постановлением Правительства РФ от 21 января 2005 г. № 36²²⁸ ГОС начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального утверждаются не реже одного раза в 10 лет.

²²⁶ См.: Рос. газета. 2000. 15 апр.

²²⁷ См.: Единый экзамен для министра // Рос. газета. 2004. 5 апр.

²²⁸ См.: СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 387.

Государственные образовательные стандарты профессионального образования разрабатываются с учетом актуальных и перспективных потребностей развития науки, культуры, техники и технологий, экономики и социальной сферы с привлечением заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, государственно-общественных объединений, действующих в системе профессионального образования, и при участии работодателей или объединений работодателей, а также представителей научных сообществ.

Министерство образования и науки Российской Федерации:

а) устанавливает по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти соотношение федерального компонента, регионального (национально-регионального) компонента и компонента образовательного учреждения (организации) ГОС профессионального образования с учетом уровня и профиля основных образовательных программ профессионального образования;

б) организует разработку *федеральных компонентов* ГОС профессионального образования и согласовывает их с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;

в) утверждает и вводит в действие федеральные компоненты ГОС профессионального образования;

г) устанавливает порядок внесения изменений в федеральные компоненты ГОС профессионального образования.

Региональные (национально-региональные) компоненты ГОС профессионального образования:

— разрабатываются образовательными учреждениями (организациями) по инициативе органа исполнительной власти субъекта Федерации и отражаются в основных образовательных программах профессионального образования;

— утверждаются и вводятся в действие образовательными учреждениями (организациями).

Компоненты образовательного учреждения (организации) ГОС профессионального образования разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие образовательными учреждениями (организациями) и отражаются в основных образовательных программах профессионального образования.

Образовательные программы определяют содержание образования определенного уровня и направленности. Они подразделяются: а) на общеобразовательные и б) профессиональные, которые в свою очередь делятся на основные и дополнительные.

Общественные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации

личности к жизни в обществе, создание основы для сознательного выбора и освоения профессиональных программ. Они формируются применительно к дошкольному и видам общего образования: начального общего, среднего общего образования.

Профессиональные образовательные программы направлены на решение задач последовательного приобретения профессионального и повышения общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации. К ним относятся программы начального, среднего, высшего, послевузовского профессионального образования.

Основные образовательные программы высшего профессионального образования могут быть реализованы непрерывно и по ступеням.

Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определено, что в Российской Федерации устанавливаются следующие ступени высшего профессионального образования:

1) высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр» со сроком обучения не менее чем 4 года;

2) высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации «дипломированный специалист» со сроком обучения не менее чем 5 лет;

3) высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «магистр» со сроком обучения не менее чем 6 лет.

Образовательные программы осваиваются в образовательных учреждениях в форме очной, очно-заочной (вечерней), заочной; в форме семейного образования, самообразования и экстерната.

Лицензирование, т. е. выдача лицензии на право ведения образовательной деятельности, осуществляется государственным органом управления образованием или уполномоченным органом местного самоуправления по месту нахождения образовательного учреждения на основании заключения экспертной комиссии. Лицензия может быть выдана при наличии соответствующих условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, отвечающая установленным государственным и местным требованиям. Эти требования относятся к материально-технической базе, санитарно-гигиеническим нормам, укомплектованности необходимыми научно-педагогическими кадрами и др.

Важно подчеркнуть, что при определении таких требований предметом экспертизы не являются содержание, организация и методика образовательного процесса. Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796,²²⁹ определены органы и порядок лицензирования поименованных в нем образовательных учреждений. Например, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки осуществляет лицензирование образовательной деятельности:

а) образовательных учреждений высшего профессионального образования по всем реализуемым ими программам, кроме общеобразовательных;

б) военных образовательных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти;

в) образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти;

г) научных организаций по программам послевузовского профессионального образования и других образовательных учреждений.

Государственные органы управления образованием субъектов Федерации и органы местного самоуправления осуществляют лицензирование образовательной деятельности соискателей лицензий на своей территории, за исключением учреждений, лицензирование деятельности которых отнесено к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Важное значение имеет *приложение* к лицензии, в котором указываются:

— перечень образовательных программ, направлений и специальностей подготовки, по которым предоставляется право ведения образовательной деятельности, их уровень (ступени) и направленность, нормативные сроки освоения;

— квалификация, которая будет присваиваться по завершении образования выпускникам;

— контрольные нормативы и предельная численность обучающихся.

Лицензия выдается на три года и без приложения считается недействительной.

Аттестация образовательных учреждений имеет целью установление соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников требованиям ГОС. Условием аттестации образовательного

²²⁹ См.: СЗ РФ. 2000. № 43. Ст. 4249.

учреждения являются положительные результаты итоговой аттестации не менее половины его выпускников в течение трех последних лет.

По общему правилу, аттестация проводится один раз в пять лет Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в соответствии с Положением о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений, утвержденной приказом Министерства образования Российской Федерации от 22 мая 1998 г. № 1327 (в ред. приказа от 11 августа 2000 г. № 2439).

Условием аттестации образовательного учреждения, выдающего документ об образовании, являются положительные результаты итоговой аттестации не менее чем половины его выпускников в течение трех последовательных лет, предшествующих аттестации.

Первая аттестация вновь созданного образовательного учреждения может проводиться по его заявлению после первого выпуска обучающихся, но не ранее чем через три года после получения лицензии при условии положительных результатов итоговой аттестации не менее чем половины его выпускников.

Основными принципами аттестации образовательного учреждения являются объективность, гласность, компетентность, соблюдение норм педагогической этики.

Аттестация проводится по заявлению образовательного учреждения один раз в пять лет, если иное не предусмотрено законом.

До создания государственной аттестационной службы аттестация проводится:

а) Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки — образовательных учреждений, за исключением учреждений начального профессионального образования, а также российских образовательных учреждений, находящихся за пределами Российской Федерации;

б) государственными органами управления образованием субъектов Федерации либо по их поручению или доверенности органами местного самоуправления, либо государственными аттестационными службами субъектов Федерации — учреждений начального профессионального образования и других образовательных учреждений всех типов и видов, расположенных на территории данных субъектов Федерации.

Затраты на проведение аттестации оплачиваются образовательным учреждением.

Для аттестации образовательного учреждения решением органа (службы), проводящего аттестацию, создается аттестационная комиссия.

В состав аттестационной комиссии, как правило, включаются представители образовательных учреждений, научных организаций, методических служб, профессиональных общественных организаций и объединений, кроме лиц, находящихся на оплачиваемой работе в аттестуемом образовательном учреждении.

Порядок работы аттестационной комиссии регламентируется положением, утверждаемым органом (службой), проводящим аттестацию.

Сроки проведения аттестации образовательного учреждения и ее продолжительность устанавливаются органом (службой), проводящим аттестацию.

Для проведения аттестации образовательное учреждение представляет следующие документы:

а) заявление с приложением информационной карты (паспорта) образовательного учреждения;

б) копию устава образовательного учреждения;

в) копию лицензии на образовательную деятельность;

г) учебный план образовательного учреждения;

д) гарантийное письмо об оплате затрат, связанных с проведением аттестации;

е) данные о результатах итоговых аттестаций выпускников в течение трех последних лет;

ж) материалы, отражающие специфику образовательной деятельности, представляются дополнительно по желанию образовательного учреждения.

При аттестации образовательного учреждения устанавливаются:

1) исполнение образовательным учреждением требований ГОС при организации обучения по образовательным программам соответствующего уровня и направленности в части обязательного минимума содержания основных образовательных программ; максимального объема учебной нагрузки обучающихся; полноты выполнения основных образовательных программ — на основе экспертизы учебных планов, образовательных программ, реализуемых образовательным учреждением, расписания учебных занятий, классных (групповых) журналов;

2) соответствие содержания, уровня и качества подготовки выпускников образовательного учреждения требованиям ГОС — на основе результатов итоговых аттестаций и (или) выполнения специализированных тестовых заданий, контрольных и других квалификационных работ, рекомендованных к применению государственным органом управления образованием соответствующего уровня.

Форма и процедура проведения аттестации, аттестационные технологии, критерии аттестации определяются органом (службой), осуществляющим аттестацию.

По итогам работы аттестационная комиссия составляет заключение, которое подписывается всеми ее членами и доводится до сведения коллектива образовательного учреждения. Член комиссии, имеющий особое мнение, может изложить его в письменной форме.

В случае, если образовательное учреждение реализует образовательные программы разных уровней, заключение аттестационной комиссии должно содержать выводы об аттестации образовательного учреждения по образовательной программе каждого уровня. Отрицательное заключение по одной из реализуемых образовательных программ является основанием для признания образовательного учреждения не аттестованным по этой образовательной программе.

Заключение аттестационной комиссии является основанием для издания в 2-недельный срок с момента оформления заключения проводящим аттестацию органом (службой) приказа о признании образовательного учреждения аттестованным или не аттестованным по соответствующим образовательным программам.

Приказ и копия заключения аттестационной комиссии в 2-недельный срок со дня издания приказа выдаются (высылаются) образовательному учреждению и его учредителю (учредителям).

Повторная аттестация может проводиться по требованию образовательного учреждения не ранее чем через 12 месяцев с момента отказа ему в государственной аккредитации.

Отрицательное заключение аттестационной комиссии может быть обжаловано в судебном порядке только в части процедуры аттестации.

На каждое образовательное учреждение, проходящее аттестацию, формируется аттестационное дело, состоящее из: документов, представляемых образовательным учреждением на аттестацию; приказа органа (службы), проводящего аттестацию, о создании аттестационной комиссии; заключения аттестационной комиссии; приказа органа (службы), проводящего аттестацию, о признании образовательного учреждения аттестованным или неаттестованным и других документов, связанных с проведением аттестации.

Аттестационное дело хранится в органе (службе), проводившем аттестацию, до следующего срока прохождения аттестации образовательным учреждением.

Положительное заключение аттестационной комиссии является условием для получения образовательным учреждением государственной аккредитации.

Аккредитация означает юридическое признание прав и способности образовательного учреждения осуществлять свою деятельность на уровне, не ниже официально признанной нормы. Целью аккредитации образовательного учреждения является установление (подтверждение на очередной срок) его аккредитационного статуса по типу (например, вуз) и виду (институт, академия, университет) с установлением перечня образовательных программ, по которым учреждение имеет право выдавать выпускникам документы об образовании государственного образца.

И только с момента государственной аккредитации, подтвержденной свидетельством о государственной аккредитации (с приложением), образовательное учреждение приобретает определенные права, в том числе на выдачу своим выпускникам документа об образовании государственного образца.

Вузы аккредитуются на срок не более 5 лет с выдачей свидетельства о государственной аккредитации и приложения к нему. Сведения о вузах, получивших свидетельства об аккредитации, вносятся в реестр аккредитованных вузов.

Аккредитацию вуза проводит федеральный орган управления высшим профессиональным образованием — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее: аккредитационный орган) на основании заключения об аттестации, результатов экспертизы показателей вуза и критериев аккредитации для вузов различных видов, утверждаемых аккредитационным органом.

С целью информационно-методического сопровождения аккредитации, обеспечения объективности принимаемых решений формируется центральный банк данных по вузам России, включающий показатели деятельности вузов, учитываемые при принятии решения об аккредитации. Затраты на информационно-методическое сопровождение аккредитации оплачиваются вузом по договору, который заключается им с организацией, осуществляющей информационно-методическое сопровождение. Форма примерного договора утверждается аккредитационным органом.

Вопросы аккредитации рассматриваются коллегиальным органом аккредитационного органа, в состав которого включаются представители федеральных органов исполнительной власти, имеющих в своем ведении вузы, общественных организаций и государственно-общественных объединений в системе высшего профессионального образования, руководители вузов.

Решение об аккредитации вуза утверждается распорядительным документом аккредитационного органа, на основании которого вузу

выдается свидетельство о государственной аккредитации (далее: свидетельство).

Свидетельство является документом, подтверждающим статус вуза, соответствие содержания и качества подготовки выпускников по аккредитованным программам требованиям ГОС, право вуза на выдачу своим выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования. Свидетельство подписывается руководителем аккредитационного органа и заверяется печатью этого органа.

Аккредитационный орган утверждает форму бланка свидетельства и форму приложения к нему, обеспечивает изготовление, учет и хранение бланков. Бланк свидетельства является документом строгой отчетности, имеет степень защищенности на уровне ценной бумаги на предъявителя, учетную серию и номер. Приложение к свидетельству оформляется на специальной бумаге, сшивается и заверяется печатью.

В свидетельстве указываются регистрационный номер, дата выдачи и срок действия свидетельства, местонахождение (юридический адрес) вуза и его полное наименование, включающее название (в том числе специальное, например, консерватория), вид вуза (институт, академия, университет), организационно-правовая форма.

Если при аккредитации устанавливается, что статус вуза отличается от указанного в его наименовании, вузу выдается на срок не более 6 месяцев временное свидетельство с указанием его наименования. Такое свидетельство дает вузу на соответствующий срок все права высшего учебного заведения, имеющего государственную аккредитацию. Постоянное свидетельство выдается вузу на основании заявления и учредительных документов с наименованием вуза, приведенным в соответствие с установленным при аккредитации статусом.

В *приложении к свидетельству* указываются аккредитованные программы всех уровней образования, реализуемые вузом, а также ступени образования, квалификации (степени), которые будут присваиваться выпускникам, наименование и местонахождение филиалов, перечень аккредитованных программ, реализуемых в каждом филиале.

Свидетельство без приложения недействительно.

Свидетельство действительно в течение срока аккредитации, по истечении которого оно утрачивает силу.

Возобновление действия свидетельства осуществляется в том же порядке, что и его получение.

Внесение в свидетельство дополнений, касающихся аккредитованных программ вуза и филиалов, оформляется соответствующим приложением к свидетельству.

Для проведения аккредитации руководитель вуза направляет в аккредитационный орган заявление, заверенное подписью и печатью учредителя (учредителей) или органа, осуществляющего полномочия учредителя, с приложением к нему показателей вуза по формам, утверждаемым аккредитационным органом, копию заключения об аттестации вуза.

Все документы, представленные для аккредитации, регистрируются аккредитационным органом и хранятся в течение срока действия свидетельства. Порядок рассмотрения документов при проведении аккредитации устанавливается аккредитационным органом. Период рассмотрения документов, проведения аккредитации и принятия соответствующего решения не должен превышать четырех месяцев.

Наличие в представленных документах недостоверной или искаженной информации является основанием для отказа вузу в приеме документов.

Филиалы вуза, прошедшие аттестацию, проходят аккредитацию в составе высшего учебного заведения, структурным подразделением которого они являются.

Вуз имеет право на отзыв заявления об аккредитации до принятия решения аккредитационным органом.

Отрицательное заключение по результатам аттестации является основанием для отказа вузу в аккредитации.

Аккредитационный орган своим распорядительным документом может приостановить действие либо аннулировать выданное им свидетельство (лишить вуз аккредитации) полностью или по отдельным указанным в приложении к свидетельству образовательным программам в случае:

а) представления учредителем (учредителями) или органом, осуществляющим полномочия учредителя, соответствующего заявления;

б) обнаружения недостоверных данных в документах, представленных для аккредитации;

в) нарушения вузом требований законодательства РФ в области образования;

г) приостановления действия лицензии либо аннулирования ее;

д) получения отрицательного заключения по результатам аттестации, проведенной в период действия свидетельства;

е) предъявления рекламации государственного органа, проводившего аттестацию вуза.

В случае изменения обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия свидетельства, его действие по решению аккредитационного органа может быть возобновлено.

Соответствующие распорядительные документы аккредитационного органа доводятся до сведения вуза, учредителя (учредителей) или органа, осуществляющего полномочия учредителя, и органа управления образованием субъекта Федерации, на территории которого находится вуз.

Распорядительный документ аккредитационного органа об аннулировании свидетельства является основанием для исключения вуза из реестра аккредитованных вузов.

Повторная в течение двух лет рекламация государственного органа, осуществляющего аттестацию вузов, на качество образования и (или) несоответствие его требованиям соответствующего ГОС влечет за собой лишение вуза аккредитации, оформляемое распорядительным документом аккредитационного органа. Возобновление действия свидетельства в этом случае осуществляется в порядке, установленном для его получения.

В случае ликвидации или реорганизации вуза (слияния, присоединения, разделения, выделения), изменения его организационно-правовой формы, статуса аккредитация вуза утрачивает силу и выданное ранее свидетельство признается недействительным, о чем делается соответствующая запись в реестре аккредитованных вузов.

При проведении в период действия свидетельства реорганизации, ликвидации вуза он обязан представить в аккредитационный орган соответствующую информацию и вернуть свидетельство.

При утрате свидетельства, изменении наименования, юридического адреса, частичном изменении состава учредителей вуза допускается переоформление свидетельства, которое осуществляется аккредитационным органом на основе заявления вуза и документов, подтверждающих эти изменения.

Решение об аккредитации вуза или об отказе в его аккредитации может быть обжаловано в суд в установленном законодательством РФ порядке.

Сведения о вузах, прошедших аккредитацию и получивших свидетельства, с перечнем аккредитованных программ, а также сведения о вузах, действие свидетельства которых приостановлено или аннулировано, вносятся аккредитационным органом в реестр аккредитованных вузов и публикуются в периодических изданиях этого органа.

2. Органы управления образованием в Российской Федерации

К государственным органам исполнительной власти, осуществляющим непосредственно управление образованием, относятся:

- 1) Министерство образования и науки РФ;
- 2) федеральные министерства и ведомства и их структурные органы.
- 3) органы государственного управления образованием субъектов Федерации.

Рассмотрим полномочия Министерства образования и науки РФ.

Министерство образования и науки РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, опеки и попечительства, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Министерство образования и науки РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.

В соответствии с Положением о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280,²³⁰ оно 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 и федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;
- 2) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президен-

²³⁰ См.: СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2562.

та РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

— порядок подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, включая профессиональное образование, подготовку, переподготовку и повышение квалификации рабочих и специалистов в федеральных образовательных учреждениях;

— перечень профессий (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка в образовательных учреждениях;

— положение и порядок создания филиалов федеральных государственных учреждений высшего и среднего профессионального образования;

— формы документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, порядок их выдачи, включая подтверждение, признание и установление эквивалентности этих документов за рубежом в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Так, приказом Минобрнауки России от 10 марта 2005 г. № 65 утверждена Инструкция о порядке выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании, заполнении и хранении соответствующих бланков документов;²³¹

— федеральные компоненты ГОС, федеральные требования к содержанию образования, общеобразовательным и профессиональным образовательным программам, учебным планам;

— положение об итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений;

— положение об аспирантуре и докторантуре в высших учебных заведениях и научных организациях независимо от ведомственной принадлежности;

— порядок аттестации руководящих и педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также установления образовательных цензов для педагогических работников;

— порядок приема всех категорий обучающихся, порядок перевода обучающегося из одного учебного заведения в другое. Например, Порядок перевода студентов из одного среднего специального учебного заведения в другое среднее специальное учебное заведение и из высшего учебного заведения в среднее специальное учебное заведение утвержден приказом Министерства от 20 декабря 1999 г. № 1239;

²³¹ См.: Рос. газета. 2005. 22 апр.

— порядок развития многоуровневой непрерывной системы профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров;

— нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб и федеральных агентств;

3) проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

4) обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

5) осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Например, Министерство разрабатывает и утверждает положения об экстернате в образовательных учреждениях общего и профессионального образования. Примером тому служит приказ Министерства от 14 октября 1997 г. № 2033, утвердивший Положение об экстернате в государственных и муниципальных высших учебных заведениях и приказ от 23 июня 2000 г. № 1884 «Об утверждении Положения о получении общего образования в форме экстерната»;²³²

Кроме того, приказом Министерства от 26 июня 2000 г. № 1908 утверждено Положение о порядке аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений.²³³

Целью аттестации является определение соответствия уровня профессиональной компетентности педагогических и руководящих работников требованиям к квалификации при присвоении им квалификационных категорий.

Основными задачами аттестации являются:

— стимулирование целенаправленного, непрерывного повышения уровня профессиональной компетентности педагогических и руководящих работников;

— обеспечение педагогическими и руководящими работниками образовательных учреждений возможности повышения уровня оплаты труда.

²³² См.: Рос. газета. 2000. 7 июля.

²³³ См.: Там же. 2000. 2 авг.

Основными принципами аттестации являются:

— добровольность аттестации на вторую, первую и высшую квалификационную категории для педагогических работников и на высшую категорию для руководящих работников;

— обязательность аттестации руководящих работников и лиц, претендующих на руководящую должность, на первую квалификационную категорию;

— открытость и коллегиальность, обеспечивающие объективное, гуманное и доброжелательное отношение к аттестуемым педагогическим и руководящим работникам.

Квалификационные категории указанным работникам присваиваются сроком на пять лет. Своеобразием данной аттестации является то, что она проводится по заявлению педагога или руководителя и что решение аттестационной комиссии заносится в аттестационный лист.

На уровне субъектов Федерации образованы соответствующие органы управления образованием.

Например, в Санкт-Петербурге образованы комитеты по культуре, науке и высшей школе, по образованию. Так, предметами ведения Комитета по науке и высшей школе являются проведение государственной политики в области науки, высшего послевузовского профессионального образования и соответствующего дополнительного образования, разработка и реализация политики Санкт-Петербурга для решения проблем и развития научно-образовательной сферы с учетом потребностей и долгосрочных приоритетов социально-экономического развития и решение других вопросов.

К предметам ведения Комитета по образованию отнесены:

— подготовка предложений об особенностях порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования учреждений дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования;

— осуществление федеральной политики в указанных видах образования;

— создание, реорганизация и ликвидация находящихся в собственности Санкт-Петербурга учреждений перечисленных видов образования;

— подготовка предложений о национально-религиозных компонентах государственных образовательных стандартов;

— информационное обеспечение в пределах своей компетенции образовательных учреждений, организация издания учебной литературы, разработка примерных учебных планов и программ курсов дисциплин;

— организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических работников;

— лицензирование и аттестация государственных и негосударственных образовательных учреждений за исключением тех, которые находятся в ведении Комитета по культуре и осуществление иных функций Администрации Санкт-Петербурга в области образования.

Основы управления конкретным образовательным учреждением определены Законом об образовании, а высшим учебным заведением, кроме того, Федеральным законом о высшем и послевузовском профессиональном образовании (ст. 12). Дополнительно управление видами и конкретными образовательными учреждениями регулируются Типовыми положениями и их уставами.

Непосредственное управление образовательными учреждениями осуществляет прошедший аттестацию заведующий, директор, ректор, начальник или другой руководитель.

Статус руководителя государственного образовательного учреждения федерального подчинения определяется Правительством РФ.

Общее руководство высшим учебным заведением осуществляет ученый совет. Он является выборным представительным органом. В его состав входит ректор — председатель ученого совета и проректоры. Другие члены ученого совета избираются общим собранием (конференцией) тайным голосованием.

Порядок выбора первого состава ученого совета определяется общим собранием (конференцией) преподавателей, научных сотрудников и представителей других категорий работников и обучающихся. В состав ученого совета могут избираться представители всех категорий работников и обучающихся вуза, общественных организаций.

В вузе могут создаваться другие советы по различным направлениям. Порядок выборов, состав, полномочия и другие вопросы деятельности советов определяются уставом вуза.

Факультет возглавляет декан факультета, избираемый ученым советом вуза из числа лиц, имеющих ученую степень или звание. Порядок избрания декана определяется уставом вуза.

Кафедру возглавляет заведующий (начальник). Положения о кафедре и других подразделениях разрабатывает и утверждает вуз в порядке, предусмотренном его уставом.

3. Управление наукой

Государственная научно-техническая политика — это составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов госу-

дарственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Из этого определения, изложенного в Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»,²³⁴ следует, что данный Закон разделяет всю творческую научную деятельность на два вида: научную и научно-техническую.

Научная (научно-исследовательская) деятельность — это деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе:

а) фундаментальные научные исследования — экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды;

б) прикладные научные исследования — исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач.

Научно-техническая деятельность — деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Фундаментальная наука должна быть предметом особой заботы государства, также как оборона и безопасность государства, образование и культура. Без фундаментальных исследований прикладные проекты не могут развиваться и быть конкурентоспособными. Фундаментальная наука всегда финансировалась из федерального бюджета, так как ее разработки, хотя и являются перспективными, но не обещают быстрой окупаемости.

Фундаментальная наука непосредственно не создает товаров, она создает интеллектуальные ресурсы, обеспечивающие принципиально новые основы технологического, экономического и социального развития. Ее достижения реализуются прикладной (отраслевой) наукой.

Постановлением Правительства РФ от 21 августа 2001 г. № 605 утверждена федеральная целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы».²³⁵

²³⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

²³⁵ См.: Там же. 2001. № 36. Ст. 3564.

Фундаментальные и прикладные научно-технические исследования проводят научные организации. Научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную или научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации.

Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации (институты), научно-исследовательские образовательные учреждения высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную или научно-техническую деятельность.

В целях регулирования отношений в сфере науки Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов Федерации организуют государственную аккредитацию научных организаций и выдают им свидетельства о государственной аккредитации.

При этом свидетельство о государственной аккредитации выдается только той научной организации, объем научной деятельности которой составляет не менее 70 % общего объема выполняемых указанной организацией работ и уставом которой предусмотрен ученый (научный, технический, научно-технический) совет в качестве одного из органов управления.

Свидетельство о государственной аккредитации является основанием для предоставления научной организации льгот на уплату налогов и других льгот, установленных для научных организаций законодательством РФ.

Научной организации, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации, научная или научно-техническая деятельность которой получила международное признание, Правительством РФ может присваиваться статус государственного научного центра.

В систему научных организаций входят:

— академии наук Российской Федерации, имеющие государственный статус. Это — Российская академия наук (РАН), ее региональные отделения — Дальневосточное отделение РАН, Сибирское отделение РАН, Уральское отделение РАН;

— отраслевые академии наук: Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук, Россий-

ская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств;

— научно-исследовательские институты, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские и иные организации, осуществляющие научную или научно-техническую деятельность.

Академии наук, имеющие государственный статус, создаются, реорганизируются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента РФ или Правительства РФ.

В Российскую академию наук, отраслевые академии наук входят научные организации, организации научного обслуживания и социальной сферы.

Структура РАН и отраслевых академий наук, порядок деятельности и финансирования входящих в них научных организаций определяются уставами указанных наук.

Кроме того, перечень предприятий, учреждений и организаций, подведомственных РАН, утвержден постановлением Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 826.

Российская академия наук является самоуправляемой организацией, действующей на основе законодательства РФ и своего устава. РАН проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам естественных, технических и гуманитарных наук и принимает участие в координации фундаментальных научных исследований, выполняемых научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счет федерального бюджета и иных не запрещенных законодательством РФ источников.

Правительство РФ принимает меры, направленные на улучшение работы и финансирование РАН, общее число членов (академиков и член-корреспондентов) которой составляет 1350. Так, Правительством РФ были приняты постановления в 1998-й, 2000-й и последующие годы об упорядочении условий труда членов академии, ее президиума и работников аппарата РАН, отраслевых академий наук, что создает определенные социальные гарантии их жизни и деятельности.²³⁶

В целях обеспечения условий повышения конкурентоспособности российской экономики в XXI в. на основе производства наукоемкой продукции и использования высоких технологий в реальном сек-

²³⁶ См.: СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1117, 1118; 2000. № 38. Ст. 3813.

торе экономики Правительством РФ 18 июня 1999 г. принято постановление № 651 «О формировании федеральных центров науки и высоких технологий».²³⁷

Статус такого научного центра присваивается Правительством РФ научным организациям, осуществляющим научно-техническое обеспечение решения важнейших проблем развития высокотехнологических отраслей реального сектора экономики. Присвоение статуса центра означает предоставление государственного обеспечения его научно-технической и образовательной деятельности при условии выполнения им обязательств по решению конкретных задач.

Таких всемирно известных государственных научных центров не много, например Курчатовский научный центр.

В Санкт-Петербурге имеется Научный центр РАН, который объединяет 24 института РАН (мозга человека им. акад. И. П. Павлова, ядерной физики им. Б. П. Константинова и др.), семь научных учреждений РАН (Главная астрономическая обсерватория в Пулковое, НИЦ экономической безопасности, НТЦ микроэлектроники при Физико-техническом институте им. А. Ф. Иоффе) и двенадцать филиалов и отделений московских институтов РАН.

Результаты выполненных с использованием средств федерального бюджета научных исследований Российской академии наук и отраслевых академий наук передаются государству в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, академии наук ежегодно представляют Президенту РФ и Правительству РФ отчеты о проведенных научных исследованиях и научных и научно-технических результатах.

7 апреля 1999 г. Президентом РФ подписан Федеральный закон № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».²³⁸ Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом РФ по представлению Правительства РФ на срок до 25 лет. При этом утверждаются приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной (внедренческой) деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также программа развития наукограда, в которой определяются меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет формы собственности

²³⁷ См.: СЗ РФ. 1999. № 25. Ст. 3127; 2000. № 6. Ст. 785.

²³⁸ См.: Там же. 1999. № 15. Ст. 1750.

и организационно-правовой формы организации научно-производственного комплекса наукограда.

Критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и порядок рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса утверждены постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1072.

В соответствии с установленным порядком, например, городу Обнинску Калужской области Указом Президента РФ от 6 мая 2000 г. № 821 присвоен статус наукограда Российской Федерации и утверждена программа его развития на 2000–2004 годы.²³⁹

Существенную роль в развитии науки играют высшие учебные заведения профессионального образования. Вузовские ученые руководят подготовкой научных кадров, пишут учебники, учебные пособия, монографии, научные статьи. Кроме того, они выполняют научную работу по договорам с министерствами и ведомствами, участвуют в подготовке нормативных документов, работают в качестве экспертов и научных консультантов в органах государственной власти.

Постановлением Правительства РФ от 5 сентября 2001 г. № 660 утверждена федеральная целевая программа «Интеграция науки и высшего образования России на 2002–2006 годы».²⁴⁰ Цель программы — развитие научно-технического и кадрового потенциала России и адаптация его к рыночной экономике; формирование нового мышления в постиндустриальном обществе; быстрейшее внедрение результатов научной деятельности в практику.

В Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» закреплено, что управление научной и научно-технической деятельностью осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самоуправления.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти ее субъектов, научные организации и организации научного обслуживания и социальной сферы в пределах своих полномочий определяют соответствующие приоритетные направления развития науки и техники, обеспечивают формирование системы научных организаций, осуществлению межотраслевой координации научной и научно-технической деятельности, разработку и реализацию

²³⁹ См.: СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2066.

²⁴⁰ См.: Там же. 2001. № 37. Ст. 3695.

научных и научно-технических программ и проектов, развитие форм интеграции науки и техники.

Управление научной и научно-технической деятельностью осуществляется в пределах, не нарушающих свободу научного творчества.

Органы государственной власти, учреждающие государственные научные организации:

- утверждают уставы государственных организаций;
- осуществляют контроль за эффективным использованием и сохранностью предоставленного государственным научным организациям имущества;
- осуществляют другие функции в пределах их полномочий.

Указанным Федеральным законом разграничены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики.

Непосредственным органом государственного управления в области науки (до выхода Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти») являлось Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации.

С 2004 г. регулирование отношений в области науки возложено на Министерство образования и науки, в ведении которого находится Федеральное агентство по науке и инновациям, Положение о котором утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 281.²⁴¹ Данным постановлением установлено, что агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции (за исключением функций по контролю и надзору) в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Кроме того, в ведении Министерства образования и науки находится Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Положение о которой утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 299.²⁴²

Положением определено, что данная служба осуществляет прием заявок на объекты интеллектуальной собственности, их рассмотрение, экспертизу и выдачу патентов Российской Федерации на изобре-

²⁴¹ См.: СЗ РФ. 2004, № 25. Ст. 2563.

²⁴² См.: Там же. 2004. № 26. Ст. 2668.

тение, полезную модель, свидетельств об официальной регистрации программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем и других свидетельств.

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 43.

Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»//СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 12-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»//Там же. 1996. № 35. Ст. 4135.

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»//Там же. 1996. № 35. Ст. 4137; 1998. № 30. Ст. 3607; № 51. Ст. 6271; 2000. № 2. Ст. 162; 2001. № 1. Ч. 2. Ст. 20.

Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования»//Там же. 2000. № 16. Ст. 1639.

Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»//Там же. 2000. № 33. Ст. 3348.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»//Там же. 2004. № 11. Ст. 945.

Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»//Там же. 2004. № 21. Ст. 2023.

Постановление Правительства РФ от 23 мая 1995 г. № 498 «О развитии системы высшего и среднего профессионального образования в Российской Федерации»//Там же. 1995. № 22. Ст. 2070.

Постановление Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1473 «Об утверждении перечня направлений подготовки специалистов и специальностей, по которым получение высшего профессионального образования в заочной форме или в форме экстерната не допускается»//Там же. 1997. № 48. Ст. 5556.

Положение о государственной аккредитации высшего учебного заведения. Утв. постановлением Правительства РФ от 2 декабря 1999 г. № 1323//Рос. газета. 1999. 31 дек.

Положение о лицензировании образовательной деятельности. Утв. постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796//СЗ РФ. 2000. № 43. Ст. 4249.

Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280//Там же. 2004. № 25. Ст. 2562.

Положение о Федеральном агентстве по образованию. Утв. постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 288//Там же. 2004. № 25. Ст. 2570.

Постановление Правительства РФ от 21 января 2005 г. № 36 «Об утверждении Правил разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования»//Там же. 2004. № 5. Ст. 387.

Приказ Минобрнауки России от 10 марта 2005 г. № 65 «Об утверждении Инструкции о порядке выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании, заполнении и хранении соответствующих бланков документов»//Рос. газета. 2005. 22 апр.

УПРАВЛЕНИЕ ОБОРОНОЙ

1. Понятие обороны Российской Федерации и основы ее организации

Статья 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» определяет оборону как систему политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности территории.

В целях обороны устанавливается воинская обязанность граждан РФ и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств.

В целях обороны созданы Вооруженные силы Российской Федерации согласно Указу Президента РФ от 7 мая 1992 г. № 466 «О создании Вооруженных сил Российской Федерации».²⁴³ Они призваны защищать суверенитет, территориальную целостность и другие важные интересы Российской Федерации в случае совершения вооруженной агрессии против нее. Вооруженные силы также могут быть использованы для выполнения задач, вытекающих из международных обязательств Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с Военной доктриной Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706²⁴⁴ Вооруженные силы могут применяться на территории России в случаях противоправной деятельности националистических и других организаций, направленной на дестабилизацию внутренней обстановки, попытки насильственного свержения конституционного строя, создания незаконных вооруженных формирований и др.

Федеральным законом «Об обороне» установлено, что к обороне привлекаются пограничные войска, внутренние войска МВД России, железнодорожные войска Российской Федерации, войска гражданской обороны, воинские формирования других федеральных органов исполнительной власти.

²⁴³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 19. Ст. 1077.

²⁴⁴ См.: СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1852.

Другие войска, воинские формирования и органы:

1) участвуют в разработке Плана применения Вооруженных сил РФ, федеральных государственных программ вооружения, развития оборонно-промышленного комплекса и оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

2) участвуют совместно с Вооруженными силами РФ в отражении агрессии против Российской Федерации в соответствии с Планом применения Вооруженных сил РФ;

3) организуют подготовку к совместным с Вооруженными силами РФ действиям в целях обороны;

4) участвуют в подготовке граждан РФ к военной службе;

5) обеспечивают осуществление мероприятий по оперативному оборудованию территории Российской Федерации и по подготовке коммуникаций в целях обороны;

6) привлекаются к совместной с Вооруженными силами РФ оперативной и мобилизационной подготовке;

7) выполняют иные задачи в области обороны в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента РФ.

Вопросы координации деятельности других войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координации строительства и развития других войск и воинских формирований определяются Президентом РФ.

Организация обороны включает:

1) прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;

2) разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации;

3) правовое регулирование в области обороны;

4) строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;

5) мобилизационную подготовку органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и организаций, независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;

6) создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;

7) планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

8) обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну;

9) развитие науки в интересах обороны;

10) финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных сил РФ, других воинских формирований и органов;

11) международное сотрудничество в целях коллективной безопасности, совместной обороны и другие мероприятия в области обороны.

Общее руководство Вооруженными силами осуществляет Президент РФ, являющийся Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами (ст. 87 Конституции РФ). Кроме того, Законом «Об обороне» определены полномочия Федерального собрания РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Федерации, других государственных органов, органов местного самоуправления, функции организаций и обязанности их должностных лиц в области обороны, а также права и обязанности граждан в этой области.

Так, Президент РФ:

1) определяет основные направления военной политики Российской Федерации;

2) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

3) осуществляет руководство Вооруженными силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами;

4) в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными силами РФ о ведении военных действий;

5) исполняет полномочия в области обеспечения режима военного положения в соответствии с Конституцией РФ и федеральным конституционным законом;

6) принимает в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению;

7) утверждает концепции и планы строительства и развития Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, План применения Вооруженных сил РФ, Мобилизационный

план Вооруженных сил РФ, а также планы перевода (мобилизационные планы) на работу в условиях военного времени органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны, планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов и Федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

8) утверждает федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;

9) утверждает программы ядерных и других специальных испытаний и санкционирует проведение указанных испытаний;

10) утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга) в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, присваивает высшие воинские звания, назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с военной службы в порядке, предусмотренном федеральным законом;

11) утверждает структуру, состав Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, а также штатную численность военнослужащих Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

12) принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований от соединения и выше;

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

14) утверждает положения о Министерстве обороны РФ (далее: Минобороны России) 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 Федерации в области обороны;

15) утверждает Положение о территориальной обороне и План гражданской обороны;

16) утверждает планы размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;

17) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации в области обороны, включая договоры о совместной обороне, коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных сил РФ в операциях по поддержанию мира и международной безопасности;

18) издает указы о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых граждан Российской Федерации 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 в порядке, предусмотренном федеральным законом;

19) утверждает предельное количество военнослужащих Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов на прикомандирование к федеральным органам государственной власти;

20) осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами Российской Федерации.

Полномочия Федерального собрания в области обороны следует рассматривать исходя из полномочий Совет Федерации и Государственной думы.

Например, Совет Федерации:

1) рассматривает расходы на оборону, установленные принятыми Государственной думой федеральными законами о федеральном бюджете;

2) рассматривает принятые Государственной думой федеральные законы в области обороны;

3) утверждает указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их назначению;

4) решает вопрос о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

Государственная дума выполняет всего два полномочия:

1) рассматривает расходы на оборону, устанавливаемые федеральными законами о федеральном бюджете;

2) принимает федеральные законы в области обороны.

Значительные полномочия в области обороны возложены на Правительство РФ, которое:

1) осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

2) руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;

3) разрабатывает и представляет в Государственную думу предложения по расходам на оборону в федеральном бюджете;

4) организует оснащение Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам;

5) организует обеспечение Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами по их заказам;

6) организует разработку и выполнение государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;

7) организует разработку и выполнение планов перевода (мобилизационных планов) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, а также планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;

8) осуществляет руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;

9) осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за выполнением государственного оборонного заказа организациями, за созданием, развитием и сохранением мобилизационных мощностей, а также за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и подготовкой транспортных средств, подлежащих передаче Вооруженным силам РФ в соответствии с законодательством РФ;

10) устанавливает мобилизационные задания федеральным органам исполнительной власти;

11) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплек-

са, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и определяет порядок их реорганизации и ликвидации;

12) определяет условия финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

13) принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения и военных кафедр при образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

14) утверждает Положение о военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

15) организует разработку планов размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;

16) определяет порядок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, а также собственниками транспортных средств военно-транспортной обязанности, подготовки граждан РФ к военной службе, воинского учета, призыва на военную службу и альтернативную гражданскую службу, проведения военно-врачебной экспертизы и военных сборов;

17) утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан РФ к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе, а также перечень военно-учетных специальностей;

18) устанавливает штатную численность гражданского персонала Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

19) определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование гражданской и территориальной обороны;

20) определяет порядок предоставления и использования для нужд Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов земель, лесов, вод и других природных ресурсов;

21) устанавливает порядок передачи, предоставления в аренду, продажи и ликвидации вооружения и военной техники, оборонных объектов и другого военного имущества;

22) организует контроль за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения;

23) определяет порядок расходования средств, выделяемых на оборону из федерального бюджета, а также источники финансирования Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением;

24) ведет международные переговоры по вопросам военного сотрудничества и заключает соответствующие межправительственные соглашения;

25) устанавливает порядок компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами РФ, в связи с использованием их имущества для нужд обороны;

26) осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией РФ, законодательством РФ и указами Президента РФ.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны.

Организации независимо от форм собственности в соответствии с законодательством РФ:

1) выполняют договорные обязательства, предусмотренные государственным контрактом, заключенным на выполнение государственного оборонного заказа на создание объектов военной инфраструктуры, обеспечение энергетическими и другими ресурсами, производство, поставки и ремонт вооружения и военной техники, другого военного имущества, а также договорные обязательства по подрядным работам и предоставлению услуг для нужд Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

2) выполняют мобилизационные задания по подготовке и созданию на военное время специальных формирований;

3) обеспечивают и принимают участие в выполнении мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

4) осуществляют мероприятия, предусмотренные планами перевода экономики страны (мобилизационными планами) на работу в условиях военного времени, планами и заданиями накопления материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, на основе договоров, заключаемых с федеральными органами исполнительной власти, которым эти задания установлены Правительством РФ;

5) исполняют военно-транспортную обязанность в порядке, устанавливаемом Правительством РФ;

б) осуществляют воинский учет работников и в соответствии с законодательством РФ предоставляют для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Должностные лица организаций независимо от форм собственности:

1) исполняют свои обязанности в области обороны, предусмотренные для них законодательством РФ;

2) создают работникам необходимые условия для исполнения ими воинской обязанности в соответствии с законодательством РФ;

3) оказывают содействие в создании организаций, деятельность которых направлена на укрепление обороны.

Граждане РФ:

1) исполняют воинскую обязанность в соответствии с федеральным законом;

2) принимают участие в мероприятиях по гражданской и территориальной обороне;

3) могут создавать организации и общественные объединения, содействующие укреплению обороны;

4) предоставляют в военное время для нужд обороны по требованию федеральных органов исполнительной власти здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Непосредственное руководство Вооруженными силами возложено на Минобороны России. Оно является федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за развитие и состояние Вооруженных сил, их боеготовность, воинскую дисциплину, подчиняясь в своей деятельности Президенту РФ.

В соответствии с Положением о Минобороны России, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082,²⁴⁵ основными задачами Минобороны России являются:

1) выработка и проведение государственной политики в области обороны;

2) нормативно-правовое регулирование в области обороны;

3) нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

²⁴⁵ См.: СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов 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;

5) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

6) организация применения Вооруженных сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

7) поддержание в необходимой готовности Вооруженных сил;

8) осуществление мероприятий по строительству Вооруженных сил;

9) обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

10) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (далее: международное военное сотрудничество) и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (далее: военно-техническое сотрудничество).

Минобороны России осуществляет свою деятельность непосредственно и через органы управления военных округов, иные органы военного управления, территориальные органы (военные комиссары).

Минобороны России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Минобороны России осуществляет следующие полномочия:

1) разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области обороны и по ее проведению, предложения по военной доктрине и иным документам, определяющим военную политику Российской Федерации;

2) осуществляет самостоятельно на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением

вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ;

3) обобщает практику применения федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов в области обороны, организует работу по созданию и ведению баз данных правовой информации в области обороны, а также подготавливает предложения по совершенствованию федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ в области обороны;

4) совершенствует правовую основу деятельности Вооруженных сил, организует правовую работу в Вооруженных силах;

5) разрабатывает предложения по проектам государственных программ в области обороны, в том числе касающиеся развития оборонного промышленного комплекса, а также предложения по формированию государственного оборонного заказа;

6) разрабатывает предложения, касающиеся расходов на оборону, и представляет их в Правительство РФ, а также координирует работы, выполняемые в целях обороны;

7) осуществляет в качестве органа в области обороны:

— руководство морской деятельностью Российской Федерации в интересах решения оборонных задач;

— руководство созданием и организацией функционирования единой государственной системы освещения подводной и надводной обстановки;

— координацию проведения мероприятий по развитию и использованию прибрежно-береговой инфраструктуры военного и двойного (военного и гражданского) назначения;

— координацию проведения системных исследований морской деятельности Российской Федерации;

— полное государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации;

— государственное регулирование деятельности в области государственной авиации;

— государственный контроль за деятельностью авиационного персонала государственной авиации;

— контроль поисково-спасательного обеспечения полетов;

— расследование, классификацию и учет авиационных происшествий и инцидентов в государственной авиации;

— реализацию государственной политики в области космической деятельности в интересах обороны и безопасности Российской Федерации;

— координацию использования космического пространства в интересах обороны;

— координацию деятельности по контролю околоземного космического пространства;

— организацию работы по созданию космической техники военного назначения и совместно с федеральным органом исполнительной власти по космической деятельности — космической техники двойного назначения в рамках космического раздела федеральной программы разработки, создания и производства вооружения и военной техники;

— реализацию совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти международных космических проектов и программ Российской Федерации в пределах своей компетенции;

— разработку совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти планов запусков космических аппаратов экономического, научного и иного назначения, а также планов запусков космических аппаратов по программам международного сотрудничества, участвуя в их реализации на договорной основе;

8) определяет порядок использования радиочастотного спектра в целях обороны и координирует деятельность иных федеральных органов исполнительной власти в этой области;

9) обеспечивает защиту Государственной границы РФ в воздушном пространстве и подводной среде;

10) организует взаимодействие с иными федеральными органами исполнительной власти, в составе которых имеются войска, воинские формирования и органы, по вопросам обороны, а также в пределах своей компетенции организует мероприятия в целях обеспечения безопасности государства;

11) разрабатывает и реализует концепцию и план строительства Вооруженных сил;

12) разрабатывает с участием иных федеральных органов исполнительной власти, в составе которых имеются войска, воинские формирования и органы, план применения Вооруженных сил, мобилизационный план Вооруженных сил, федеральную государственную программу вооружения и федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

13) разрабатывает предложения по мобилизационным планам экономики Российской Федерации, по плану технического прикрытия инфраструктуры железнодорожного транспорта Российской Федерации и по плану гражданской обороны;

14) координирует строительство и применение войск, воинских формирований и органов в интересах обороны;

15) осуществляет контроль реализации планов строительства войск и воинских формирований, планирования применения и применения войск, воинских формирований и органов в области обороны;

16) организует стратегическое развертывание Вооруженных сил, обеспечивает мобилизационное развертывание других войск, воинских формирований и органов;

17) организует и проводит мероприятия по обеспечению боевой и мобилизационной готовности Вооруженных сил;

18) организует и проводит мероприятия оперативной, боевой и мобилизационной подготовки Вооруженных сил;

19) осуществляет подготовку Вооруженных сил к решению задач по их применению совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами;

20) координирует оперативную и мобилизационную подготовку войск, воинских формирований и органов, осуществляет контроль состояния их мобилизационной готовности;

21) организует сохранение, поддержание и совершенствование мобилизационной базы Вооруженных сил;

22) совершенствует и развивает системы управления Вооруженными Силами и координирует в интересах обороны развитие систем управления другими войсками, воинскими формированиями и органами;

23) осуществляет разведывательную деятельность в интересах обороны и в пределах своей компетенции — в интересах безопасности Российской Федерации;

24) организует картографические работы в интересах обороны, осуществляет навигационно-гидрографическое обеспечение морских путей, за исключением трасс Северного морского пути;

25) организует научные исследования в целях обороны, осуществляет в установленном порядке размещение и оплату научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области обороны;

26) организует службу войск и обеспечивает безопасность военной службы в Вооруженных силах;

27) организует деятельность по обеспечению информационной безопасности, защите государственной тайны в Вооруженных силах;

28) подготавливает предложения по численности, составу и структуре Вооруженных сил и координирует в интересах обороны предложения по численности, составу и структуре других войск, воинских формирований и органов;

29) организует комплектование Вооруженных сил;

30) координирует проведение в Российской Федерации мероприятий по воинскому учету;

31) подготавливает предложения по численности граждан РФ, призываемых на военную службу, военные сборы, устанавливает количественные нормы призыва граждан РФ на военную службу, военные сборы и призыва по мобилизации от субъектов Федерации, распределяет их между Вооруженными силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами;

32) разрабатывает государственные образовательные стандарты подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием для Вооруженных сил, а также предложения по государственным образовательным стандартам в области обязательной подготовки граждан РФ к военной службе;

33) организует совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления работу по подготовке граждан РФ к военной службе, их призыву и приему на военную службу, переподготовке граждан РФ, пребывающих в запасе;

34) финансирует и обеспечивает учебно-материальной базой на договорной основе организации и общественные объединения, осуществляющие подготовку граждан по военно-учетным специальностям;

35) обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию законодательства РФ об альтернативной гражданской службе;

36) формирует и проводит кадровую политику в Вооруженных силах, организует функционирование и оптимизацию системы подготовки военных кадров для Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов, осуществляет подготовку, подбор и расстановку кадров в Вооруженных силах;

37) организует деятельность подведомственных Минобороны России образовательных учреждений и научно-исследовательских организаций;

38) организует прохождение военной службы военнослужащими, а также работу (службу) гражданского персонала в Вооруженных силах;

39) обеспечивает укрепление правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных силах;

40) совершенствует систему воспитания военнослужащих Вооруженных сил;

41) организует морально-психологическое обеспечение Вооруженных сил;

42) разрабатывает и реализует меры, направленные на информирование о деятельности Вооруженных сил, повышение в обществе авторитета и престижа военной службы, сохранение и приумножение патриотических традиций, организует в этих целях военно-историческую, культурную работу и иную деятельность;

43) реализует меры правовой и социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

44) организует пенсионное обеспечение граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей в случаях, предусмотренных законодательством РФ;

45) организует оперативное, техническое, тыловое и финансовое обеспечение Вооруженных сил;

46) организует функционирование и развитие единых систем технического и тылового обеспечения Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов;

47) разрабатывает единую военно-техническую политику в Российской Федерации по вопросам создания и совершенствования вооружения и военной техники и координирует ее проведение;

48) осуществляет размещение и оплату заказов на закупку, сервисное обслуживание, модернизацию, ремонт и утилизацию вооружения и военной техники, капитальное строительство, закупку продовольствия, вещевого и другого имущества, материальных и иных ресурсов для Вооруженных сил, а также в установленном порядке для других войск, воинских формирований и органов в пределах выделенных на эти цели средств;

49) координирует заказы на разработку, закупку, сервисное обслуживание, модернизацию и ремонт вооружения и военной техники общего применения для войск, воинских формирований и органов в целях унификации вооружения и военной техники;

50) организует в установленном порядке в пределах своей компетенции работы по оценке соответствия вооружения и военной техники, а также по сертификации средств защиты информации, стандартизации оборонной продукции и каталогизации предметов снабжения, метрологическому обеспечению войск (сил);

51) организует в установленном порядке патентно-лицензионную, изобретательскую, рационализаторскую работу и учет результатов

интеллектуальной деятельности, осуществляет распоряжение от имени Российской Федерации результатами интеллектуальной деятельности, полученными при выполнении государственного оборонного заказа, в том числе исключительными правами на них, а также организует рассмотрение заявок и выдачу патентов на секретные изобретения, относящиеся к средствам вооружения и военной техники;

52) организует эксплуатацию, модернизацию и ремонт вооружения, военной техники и имущества в Вооруженных силах;

53) организует ядерное обеспечение Вооруженных сил, проведение мероприятий по ядерной и радиационной безопасности и физической защите ядерного оружия;

54) осуществляет государственный оборонный заказ ядерного оружия, координирует государственный оборонный заказ ядерных зарядов, ядерных боеприпасов, средств их эксплуатации и испытаний, а также ядерных энергетических установок военного назначения;

55) осуществляет государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

56) обеспечивает в Вооруженных силах учет, хранение и расходование материальных ресурсов и финансовых средств в соответствии с установленными порядком и нормами, а также осуществляет контроль финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных сил;

57) организует воинские перевозки автомобильным, железнодорожным, морским, внутренним водным и воздушным транспортом Вооруженных сил, а также в установленном порядке других войск, воинских формирований и органов;

58) реализует совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями мероприятия технического прикрытия, восстановления, разминирования и заграждения участков инфраструктуры железнодорожного транспорта Российской Федерации общего пользования, повышения ее живучести и пропускной способности, устройства обходов узлов, мостов, тоннелей, осуществляет наводку и эксплуатацию наплавных железнодорожных мостов;

59) координирует деятельность иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, войск, воинских формирований и органов по вопросам технического прикрытия, восстановления, разминирования и заграждения участков инфра-

структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации общего пользования, поддержания требуемой степени готовности мобилизационных мощностей, предназначенных для технического прикрытия инфраструктуры железнодорожного транспорта Российской Федерации общего пользования, обеспечения ее устойчивой работы в целях обороны страны и безопасности государства;

60) организует содержание, ремонт и реконструкцию автомобильных дорог специального значения Минобороны России и контроль за организацией технического прикрытия объектов на автомобильных дорогах, имеющих оборонное значение, а также управление движением на автомобильных дорогах в случаях, определенных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

61) разрабатывает и осуществляет комплекс профилактических, лечебных, санаторно-курортных, оздоровительных и реабилитационных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных сил, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей, организует деятельность медицинских, санаторно-курортных и оздоровительных учреждений;

62) реализует государственную политику в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

63) реализует государственную политику в области ветеринарного и фитосанитарного надзора в Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

64) осуществляет экологическое обеспечение Вооруженных сил в целях сохранения и восстановления в ходе повседневной деятельности и боевой подготовки войск (сил) окружающей природной среды, а также снижения воздействия экологически неблагоприятных факторов на личный состав и объекты военной и социальной инфраструктур;

65) организует в Вооруженных силах мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

66) организует противопожарную защиту и гражданскую (местную) оборону в Вооруженных силах;

67) организует в Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах торгово-бытовое обслуживание военнослужащих и членов их семей;

68) осуществляет расквартирование и обустройство войск (сил), управление и распоряжение жилищным фондом, закрепленным за Минобороны России, в соответствии с его назначением, а также организует строительство и эксплуатацию объектов военной и социальной инфраструктур в Вооруженных силах;

69) проводит государственную экспертизу градостроительной, предпроектной, проектной документации и инвестиционных проектов, осуществляет государственный архитектурно-строительный надзор за качеством строительства объектов военной инфраструктуры Вооруженных сил в соответствии с законодательством РФ;

70) осуществляет государственный надзор на опасных производственных объектах Минобороны России и государственный контроль на всех стадиях жизненного цикла подъемных сооружений и оборудования, работающего под давлением, в составе вооружения и военной техники;

71) осуществляет в пределах своей компетенции правомочия собственника имущества, закрепленного за Вооруженными силами, а также правомочия в отношении земель, лесов, вод и других природных ресурсов, предоставленных в пользование Вооруженным силам;

72) разрабатывает совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложения по формированию государственной политики в области международного военного сотрудничества и военно-технического сотрудничества, реализует ее в пределах своей компетенции и осуществляет управление в этой области;

73) осуществляет в пределах своей компетенции внешнеполитическую деятельность по вопросам обороны и военной безопасности Российской Федерации, международное военное сотрудничество и военно-техническое сотрудничество;

74) участвует в переговорах по проблемам безопасности, сокращения (ограничения) вооружений и вооруженных сил, а также по другим военным вопросам;

75) организует выполнение в Вооруженных силах международных договоров Российской Федерации и выполняет их в пределах своей компетенции, а также участвует в наблюдении за их выполнением другими государствами — участниками этих договоров;

76) координирует деятельность иных федеральных органов исполнительной власти по реализации международных договоров об огра-

ничении и запрещении ядерных испытаний, осуществляет контроль за выполнением этих договоров их участниками, выполняет функции национального органа по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний;

77) осуществляет сотрудничество с военными ведомствами иностранных государств;

78) организует оказание в установленном порядке иностранным государствам услуг по подготовке национальных военных кадров и технического персонала;

79) утверждает тактико-технические требования к образцам вооружения и военной техники, разрешенным для экспорта, экспортную комплектацию продукции военного назначения, а также основные положения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ военного назначения, разрешенных для экспорта;

80) осуществляет военно-техническое сопровождение поставок продукции военного назначения, предназначенной для экспорта, в том числе контроль качества и приемку указанной продукции;

81) реализует высвобождаемые из наличия Вооруженных сил вооружение и военную технику, запасные части и комплектующие изделия к ним, а также боеприпасы и другое имущество в порядке, установленном законодательством РФ;

82) осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ.

Оперативное управление Вооруженными силами осуществляет Генеральный штаб, содержанием деятельности которого является разработка предложений по военной доктрине Российской Федерации, плана строительства Вооруженных сил, федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны, мобилизационных плана и выполняет другие функции.

Для оперативного управления Вооруженными силами существуют военные округа (например, Ленинградский военный округ) и флоты (например, Балтийский и Северный флоты). Военные округа действуют в соответствии с Положением о них, утвержденным Указом Президента РФ от 27 июля 1998 г. № 901.²⁴⁶ В пределах своих границ военные округа осуществляют оперативное руководство объединениями, соединениями и воинскими частями видов и родов Вооруженных сил.

²⁴⁶ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3840.

В организации обороны и руководстве Вооруженными силами определенное место отводится военным советам, которые создаются Президентом РФ в видах Вооруженных сил, в родах войск, в военных округах и на флотах.

В систему органов управления обороной входят военные комиссариаты, образуемые в городах и районах, возглавляемые военными комиссарами. Они действуют в соответствии с Положением о военных комиссариатах, утвержденным Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1372.²⁴⁷

Для понимания организационных мероприятий, проводимых государственными органами власти в области обороны, необходимо уяснение таких понятий, как «состояние войны», «военное положение», «мобилизация», «гражданская оборона», «территориальная оборона».

Состояние войны объявляется федеральным законом в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации.

С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

Основания и порядок введения и отмены военного положения, а также режим военного положения определяется Конституцией РФ (ст. 87) и Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».²⁴⁸

Вооруженные силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы применяются в период действия военного положения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

На основании указов Президента РФ на территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры:

1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятель-

²⁴⁷ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5013.

²⁴⁸ См.: Там же. 2002. № 5. Ст. 375.

ность 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 РФ, 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 необходимо для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого 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 феде-

ральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации 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;

17) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации;

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.

Кроме того, на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Порядок мобилизационной подготовки и проведения мобилизации определяется федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»²⁴⁹ под мобилизационной подготовкой в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов Федерации и экономики муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, подготовке Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» специальных формирований (далее: специальные формирования) к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время.

Под мобилизацией в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени.

Мобилизация в Российской Федерации может быть общей или частичной.

В содержание мобилизационной подготовки и мобилизации входят:

- 1) нормативное правовое регулирование в области мобилизационной подготовки и мобилизации;
- 2) научное и методическое обеспечение мобилизационной подготовки и мобилизации;

²⁴⁹ См.: СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1014.

3) определение условий работы и подготовка органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций к работе в период мобилизации и в военное время;

4) проведение мероприятий по переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени;

5) подготовка Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований к мобилизации;

6) проведение мобилизации Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований;

7) разработка мобилизационных планов экономики Российской Федерации, экономики субъектов Федерации и экономики муниципальных образований, мобилизационных планов Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований (далее: мобилизационные планы);

8) подготовка экономики Российской Федерации, экономики субъектов Федерации и экономики муниципальных образований, подготовка организаций к работе в период мобилизации и в военное время;

9) проведение мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Федерации и экономики муниципальных образований, переводу организаций на работу в условиях военного времени;

10) оценка состояния мобилизационной готовности Российской Федерации;

11) создание, развитие и сохранение мобилизационных мощностей и объектов для производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований и нужд населения в военное время;

12) создание и подготовка специальных формирований, предназначенных при объявлении мобилизации для передачи в Вооруженные силы РФ или использования в их интересах, а также в интересах экономики Российской Федерации;

13) подготовка техники, предназначенной при объявлении мобилизации для поставки в Вооруженные силы РФ, другие войска, воинские формирования, органы и специальные формирования или использования в их интересах;

14) создание, накопление, сохранение и обновление запасов материальных ценностей мобилизационного и государственного резервов, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов;

15) создание и сохранение страхового фонда документации на вооружение и военную технику, важнейшую гражданскую продукцию, объекты повышенного риска, системы жизнеобеспечения населения и объекты, являющиеся национальным достоянием;

16) подготовка и организация нормированного снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами, его медицинского обслуживания и обеспечения средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации и в военное время;

17) создание в установленном порядке запасных пунктов управления органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций и подготовка указанных пунктов управления к работе в условиях военного времени;

18) подготовка средств массовой информации к работе в период мобилизации и в военное время;

19) организация воинского учета в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях;

20) подготовка граждан по военно-учетным специальностям для комплектования Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований в период мобилизации и в военное время;

21) бронирование на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе Вооруженных сил РФ, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас (далее: граждане, пребывающие в запасе) работающих в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях;

22) проведение учений и тренировок по мобилизационному развертыванию и выполнению мобилизационных планов;

23) повышение квалификации работников мобилизационных органов;

24) международное сотрудничество в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

Кроме того, для обеспечения Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований транспортными средствами в период мобилизации и в военное время в Российской Федерации устанавливается военно-транспортная обязанность.

Военно-транспортная обязанность распространяется на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, организации, в том числе на порты, пристани, аэропорты, нефтебазы, перевалочные базы горючего, автозаправочные станции, ремонтные орга-

низации и иные организации, обеспечивающие работу транспортных средств, а также на граждан — владельцев транспортных средств.

Возмещение государством убытков, понесенных организациями и гражданами в связи с предоставлением в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства транспортных средств и другого имущества, находящихся в их собственности, осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

Порядок исполнения военно-транспортной обязанности определен Положением о военно-транспортной обязанности, утвержденным Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175.²⁵⁰

Гражданская оборона организуется в целях защиты населения и организаций от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Задачи и организация гражданской обороны определяются Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне».²⁵¹

Гражданская оборона — система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

Основными задачами в области гражданской обороны являются:

- обучение населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- оповещение населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- предоставление населению убежищ и средств индивидуальной защиты;
- проведение мероприятий по световой маскировке и другим видам маскировки;
- проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

²⁵⁰ См.: СЗ РФ. 1998. № 40. Ст. 4941.

²⁵¹ См.: Там же. 1998. № 7. Ст. 799.

— первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе медицинское обслуживание, включая оказание первой медицинской помощи, срочное предоставление жилья и принятие других необходимых мер;

— борьба с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий;

— обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению;

— обеззараживание населения, техники, зданий, территорий и проведение других необходимых мероприятий;

— восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

— срочное восстановление функционирования необходимых коммунальных служб в военное время;

— срочное захоронение трупов в военное время;

— разработка и осуществление мер, направленных на сохранение объектов, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время;

— обеспечение постоянной готовности сил и средств гражданской обороны.

Силы гражданской обороны — воинские формирования, специально предназначенные для решения задач в области гражданской обороны, организационно объединенные в войска гражданской обороны, а также аварийно-спасательные формирования и спасательные службы.

Вооруженные силы РФ, другие войска и воинские формирования выполняют задачи в области гражданской обороны в соответствии с законодательством РФ.

Для решения задач в области гражданской обороны воинские части и подразделения Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований привлекаются в порядке, определенном Президентом РФ.

В статье 22 Закона «Об обороне» территориальная оборона организуется в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника, диверсионных или террористических актов, а также введения и поддержания режимов чрезвычайного положения и военного положения.

Общие задачи и организация территориальной обороны определяются Президентом РФ.

2. Воинская обязанность и комплектование Вооруженных сил Российской Федерации

Статья 59 Конституции РФ определяет защиту Отечества как долг и обязанность граждан России, которые реализуются через комплектование Вооруженных сил РФ.

Организация комплектования Вооруженных сил определяются Федеральными законами «Об обороне» от 31 мая 1996 г.²⁵² и «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г.,²⁵³ а также Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным Указом Президента РФ от 19 сентября 1999 г. № 1237²⁵⁴, Положением о призыве на военную службу граждан РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 1999 г. № 587²⁵⁵ и Положением о подготовке граждан РФ к военной службе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441.²⁵⁶

Воинская обязанность граждан предусматривает: воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Рассмотрим некоторые из этих элементов.

Воинский учет граждан РФ организуется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральными законами «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и Положением о воинском учете, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541.²⁵⁷

Под воинским учетом понимается государственная система учета и анализа имеющихся в стране призывных и мобилизационных людских ресурсов. Функционирование системы воинского учета обеспечивается Минобороны России, МВД России, Службой внешней разведки РФ, органами Федеральной службы безопасности РФ, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления и организациями независимо от организационно-правовой формы (далее: организации).

²⁵² См.: СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

²⁵³ См.: Там же. 1998. № 13. Ст. 1475.

²⁵⁴ См.: Там же. 1999. № 38. Ст. 4533.

²⁵⁵ См.: Там же. 1999. № 23. Ст. 2857.

²⁵⁶ См.: Рос. газета. 2000. 13 янв.

²⁵⁷ См.: СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 192.

Воинский учет осуществляется постоянно и охватывает все категории граждан, подлежащих воинскому учету. Основными требованиями, предъявляемыми к воинскому учету, являются полнота и достоверность данных, характеризующих количественное и качественное состояние призывных и мобилизационных людских ресурсов.

Цели и задачи воинского учета:

— обеспечение исполнения гражданами воинской обязанности, установленной Федеральными законами «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе» и «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;

— определение количественного и качественного состава призывных и мобилизационных людских ресурсов в интересах их эффективного использования для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

— проведение плановой работы по подготовке необходимых военных специалистов из числа граждан, пребывающих в запасе, для обеспечения мероприятий по переводу Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований с мирного на военное время и последующего их доукомплектования личным составом.

Воинский учет подразделяется на общий и специальный.

На о б щ е м воинском учете состоят граждане, которые не бронированы за органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями на период мобилизации и на военное время.

На с п е ц и а л ь н о м воинском учете состоят граждане, которые в установленном порядке бронируются за органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями на период мобилизации и на военное время.

Воинский учет граждан осуществляется военными комиссариатами районов, городов без районного деления и иных муниципальных (административно-территориальных) образований (далее: военные комиссариаты) по месту их жительства.

В населенных пунктах, где нет военных комиссариатов, первичный воинский учет граждан осуществляется органами местного самоуправления.

Граждане обязаны состоять на воинском учете, за исключением граждан:

— освобожденных от исполнения воинской обязанности в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»;

— проходящих военную службу или альтернативную гражданскую службу;

— отбывающих наказание в виде лишения свободы;

— женского пола, не имеющих военно-учетной специальности;

— постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

Граждане, подлежащие воинскому учету, обязаны:

а) состоять на воинском учете по месту жительства в военном комиссариате, а в населенном пункте, где нет военных комиссариатов, — в органах местного самоуправления. Граждане, имеющие воинские звания офицеров и пребывающие в запасе Службы внешней разведки РФ и органов Федеральной службы безопасности РФ, состоят на воинском учете в указанных органах;

б) явиться в установленные время и место по вызову (повестке) в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий воинский учет, по месту жительства или временного пребывания, имея при себе военный билет (временное удостоверение, выданное взамен военного билета или удостоверение гражданина, подлежащего призыву на военную службу, а также паспорт гражданина РФ. Гражданин, имеющий водительское удостоверение на право управления транспортным средством, должен иметь его при себе;

в) при увольнении с военной службы в запас Вооруженных сил РФ явиться в 2-недельный срок со дня исключения их из списков личного состава воинской части в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий воинский учет, по месту жительства для постановки на воинский учет;

г) сообщить в 2-недельный срок в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий воинский учет, по месту жительства об изменении семейного положения, образования, места работы или должности, места жительства в пределах района, города без районного деления или иного муниципального образования;

д) сняться с воинского учета при переезде на новое место жительства или место временного пребывания (на срок более 3 месяцев), а также при выезде из Российской Федерации на срок свыше 6 месяцев и встать на воинский учет в 2-недельный срок по прибытии на новое место жительства или место временного пребывания либо по возвращении в Российскую Федерацию;

е) бережно хранить военный билет (временное удостоверение, выданное взамен военного билета), а также удостоверение гражданина, подлежащего призыву на военную службу; в случае утраты указанных документов в 2-недельный срок обратиться в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий воинский учет, по месту жи-

тельства для решения вопроса о получении документов взамен утраченных.

Граждане, подлежащие призыву на военную службу и выезжающие в период проведения призыва на срок более 3 месяцев с места жительства, должны лично сообщить об этом в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий воинский учет, по месту жительства.

Граждане, получившие мобилизационные предписания или повестки военного комиссариата, обязаны выполнять изложенные в них требования.

В период мобилизации и в военное время выезд граждан, состоящих на воинском учете, с места жительства или места временного пребывания производится с разрешения военного комиссара по письменным заявлениям граждан с указанием причины убытия и нового места жительства или места временного пребывания.

Граждане (кроме граждан, подлежащих призыву на военную службу, и офицеров запаса) для постановки на воинский учет и снятия с воинского учета сдают военный билет (временное удостоверение, выданное взамен военного билета) должностному лицу, ответственному за регистрацию граждан, в военном комиссариате. В населенных пунктах, где нет военных комиссариатов, граждане для постановки на воинский учет или снятия с воинского учета прибывают в орган местного самоуправления.

Граждане, подлежащие призыву на военную службу, для постановки на воинский учет и снятия с воинского учета и офицеры запаса обязаны лично являться в военные комиссариаты.

Снятие с воинского учета граждан, подлежащих призыву на военную службу, производится по их письменным заявлениям с указанием причины снятия и нового места жительства или места временного пребывания.

Органы внутренних дел при регистрации или снятии с регистрационного учета граждан по месту жительства выявляют граждан, обязанных состоять, но не состоящих на воинском учете, сообщают о них в соответствующие военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет.

В паспорте гражданина РФ военным комиссариатом делается отметка об отношении гражданина к воинской обязанности.

Первичный воинский учет граждан, пребывающих в запасе, осуществляется органами местного самоуправления по карточкам первичного учета, а граждан, подлежащих призыву на военную службу, — по спискам.

Основными документами, на основании которых осуществляется первичный воинский учет граждан, являются:

— для граждан, пребывающих в запасе, — военный билет (временное удостоверение, выданное взамен военного билета);

— для граждан, подлежащих призыву на военную службу, — удостоверение гражданина, подлежащего призыву на военную службу.

Для осуществления первичного воинского учета органы местного самоуправления обязаны:

а) производить постановку на воинский учет (снятие с воинского учета) граждан, пребывающих в запасе, и граждан, подлежащих призыву на военную службу, которые прибывают на их территорию (переезжают в другой район, город) на постоянное место жительства или место временного пребывания (на срок свыше 3 месяцев);

б) выявлять совместно с органами внутренних дел граждан, постоянно или временно проживающих на их территории и подлежащих постановке на воинский учет;

в) вести учет всех организаций, находящихся на их территории; сверять не реже одного раза в год карточки первичного учета и списки граждан, подлежащих призыву на военную службу, с документами воинского учета военного комиссариата, организаций, а также с карточками регистрации или домовыми книгами;

г) оповещать граждан о вызовах в военный комиссариат;

д) направлять по запросам военного комиссара необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, вступающих на воинский учет, и гражданах, состоящих на воинском учете;

е) ежегодно представлять в военный комиссариат в сентябре списки юношей 15- и 16-летнего возраста, а до 1 ноября — списки юношей, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет в следующем году;

ж) осуществлять контроль за посещением гражданами, подлежащими призыву на военную службу, лечебно-профилактических учреждений, в которые они направлены для медицинского обследования или освидетельствования;

з) вносить в карточки первичного учета и в списки граждан, подлежащих призыву на военную службу или состоящих на воинском учете, изменения, касающиеся семейного положения, образования, места работы, должности и места жительства, и в 2-недельный срок сообщать о внесенных изменениях в военный комиссариат;

и) разъяснять гражданам их обязанности по воинскому учету, установленные Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» осуществлять контроль за их выполнением.

При снятии граждан с воинского учета:

а) делается отметка о снятии с воинского учета в военном билете и в карточке регистрации или в домовоей книге;

б) по решению военного комиссара изымаются мобилизационные предписания у граждан, убывающих за пределы района, города без районного деления или иного муниципального образования, о чем в военном билете делается отметка;

в) составляется список граждан, снятых с воинского учета, который вместе с изъятymi мобилизационными предписаниями в 2-недельный срок представляется в военный комиссариат;

г) карточки первичного учета граждан, снятых с воинского учета, хранятся до очередной сверки с учетными данными военного комиссариата, после чего уничтожаются.

О гражданах, убывших на новое место жительства за пределы района, города без районного деления или иного муниципального образования без снятия с воинского учета, орган местного самоуправления в 2-недельный срок сообщает в военный комиссариат для принятия необходимых мер.

Воинский учет граждан в организациях ведется по личной карточке формы № Т-2, утвержденной бывшим Государственным комитетом РФ по статистике, раздел 2 которой содержит сведения о воинском учете.

Основными документами воинского учета, на основании которых заполняется раздел 2 личной карточки, являются:

— для граждан, пребывающих в запасе, — военный билет (временное удостоверение, выданное взамен военного билета);

— для граждан, подлежащих призыву на военную службу, — удостоверение гражданина, подлежащего призыву на военную службу.

Для осуществления воинского учета руководители, другие ответственные за военно-учетную работу должностные лица (работники) организаций обязаны:

а) проверять при приеме на работу (учебу) у граждан, пребывающих в запасе, военные билеты (временные удостоверения, выданные взамен военных билетов), а у граждан, подлежащих призыву на военную службу, — удостоверения граждан, подлежащих призыву на военную службу. При приеме указанных документов гражданам выдается расписка;

б) установить, состоят ли граждане, принимаемые на работу (учебу), на воинском учете;

в) направлять граждан, подлежащих постановке на воинский учет, в соответствующий орган, осуществляющий воинский учет по месту жительства;

г) обеспечить полноту и качество воинского учета граждан, пребывающих в запасе, и граждан, подлежащих призыву на военную службу, из числа работающих (обучающихся) в организациях (в образовательных учреждениях);

д) сверять не реже одного раза в год сведения о воинском учете граждан в личных карточках с документами воинского учета военных комиссариатов, а в населенных пунктах, где нет военных комиссариатов, — с учетными данными органа местного самоуправления;

е) направлять в 2-недельный срок по запросам военных комиссариатов или иных органов, осуществляющих воинский учет, необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, встающих на воинский учет, гражданах, состоящих на воинском учете, а также о гражданах, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете;

ж) своевременно оформлять бронирование граждан, пребывающих в запасе, за организацией на период мобилизации и на военное время;

з) ежегодно представлять в соответствующие военные комиссариаты в сентябре списки юношей 15- и 16-летнего возраста, а до 1 ноября — списки юношей, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет в следующем году;

и) оповещать граждан о вызовах в военный комиссариат;

к) обеспечивать гражданам возможность своевременной явки по вызовам (повесткам) в военные комиссариаты для постановки на воинский учет;

л) сообщать в 2-недельный срок в военные комиссариаты о всех гражданах, пребывающих в запасе, гражданах, подлежащих призыву на военную службу, и принятых на работу (учебу) или уволенных с работы (отчисленных из образовательных учреждений);

м) направлять по запросам военного комиссара сведения о численности работников организаций, в том числе забронированных за организацией на период мобилизации и на военное время.

В личных карточках граждан, достигших предельного возраста пребывания в запасе, или граждан, признанных негодными к военной службе по состоянию здоровья, делается отметка «снят с воинского учета по возрасту» или «снят с воинского учета по состоянию здоровья».

Первоначальная постановка граждан на воинский учет осуществляется комиссиями по постановке граждан на воинский учет, создаваемыми в муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях федерального значения решением высшего

должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) по представлению военного комиссара субъекта Федерации.²⁵⁸

Комиссия по постановке граждан на воинский учет обязана организовать медицинское освидетельствование граждан, определить их годность к военной службе по состоянию здоровья, провести мероприятия по профессиональному психологическому отбору граждан для определения их пригодности к подготовке по военно-учетным специальностям и принять решение о постановке гражданина на воинский учет либо внести на рассмотрение призывной комиссии вопрос о зачислении в запас гражданина, признанного ограниченно годным к военной службе, или вопрос об освобождении от исполнения воинской обязанности гражданина, признанного негодным к военной службе.

Следует заметить, что в КоАП РФ 2001 г. выделена отдельная глава (гл. 21), устанавливающая административную ответственность за правонарушения в области воинского учета.

К таким правонарушениям отнесены:

Статья 21.1. Непредставление в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет;

Статья 21.2. Неоповещение граждан о вызове их по повесткам военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет;

Статья 21.3. Несвоевременное представление сведений об изменениях состава постоянно проживающих граждан или граждан, пребывающих более трех месяцев в месте временного пребывания, состоящих или обязанных состоять на воинском учете;

Статья 21.4. Несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете.

Статья 21.5. Неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету;

Статья 21.6. Уклонение от медицинского обследования;

Статья 21.7. Умышленная порча или утрата документов воинского учета.

Субъектами указанных правонарушений являются не только граждане РФ, обязанные состоять на воинском учете, но и должностные

²⁵⁸ См.: Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 211-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности» и ст. 3 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» // Рос. газета. 2005. 31 дек.

лица, ответственные за военно-учетную работу. Санкции за перечисленные правонарушения предусматриваются в виде административных штрафов в размере от одной второй до десяти минимальных размеров оплаты труда..

Законодательством РФ предусмотрены обязательная и добровольная подготовка к военной службе.

Обязательная подготовка гражданина к военной службе предусматривает:

— получение начальных знаний в области обороны в образовательных учреждениях, поскольку государственные образовательные стандарты общего и профессионального образования их предусматривают;

— подготовку по основам военной службы в государственном, муниципальном или негосударственном образовательном учреждении и на учебных пунктах организаций;

— военно-патриотическое воспитание;

— подготовку по военно-учетным специальностям солдат и матросов по направлению военного комиссариата;

— медицинское освидетельствование и медицинское обследование;

— лечебно-оздоровительные мероприятия.

Получение начальных знаний об обороне, включая приобретение навыков в области гражданской обороны, осуществляется в государственном, муниципальном или негосударственном образовательном учреждении среднего (полного) общего образования, образовательном учреждении начального профессионального и среднего профессионального образования и в учебных пунктах.

Граждане мужского пола получают начальные знания в области обороны в соответствии с примерной программой обучения, согласованной с Минобороны России.

Подготовка по основам военной службы предусматривается для граждан мужского пола и проводится в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования в течение последних 2 лет обучения и в учебных пунктах.

В учебных пунктах подготовку по основам военной службы проходят по направлению военных комиссариатов граждане, достигшие 16-летнего возраста, не обучающиеся в образовательных учреждениях и не работающие в организациях.

Подготовка граждан по основам военной службы проводится в соответствии с государственными образовательными стандартами.

Подбор преподавателей, проводящих подготовку граждан по основам военной службы, осуществляется, как правило, из числа офицеров, пребывающих в запасе, имеющих высшее или среднее военное образование, а также выпускников военных кафедр педагогических образовательных учреждений высшего профессионального образования, обладающих необходимыми знаниями и высокими морально-деловыми качествами.

При невозможности заместить штатную должность преподавателя лицом, имеющим звание офицера и пребывающим в запасе, разрешается, в виде исключения, назначать на эту должность пребывающих в запасе прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат или матросов, имеющих высшее или среднее профессиональное образование.

Учебные пункты создаются по решению главы органа местного самоуправления на базе одной организации, насчитывающей не менее 20 граждан, подлежащих призыву на военную службу и не прошедших подготовку по основам военной службы, или нескольких организаций (объединенные районные или городские учебные пункты).

Ответственность за организацию учебных пунктов возлагается на руководителей организаций, на базе которых они создаются.

Оценка знаний граждан, обучающихся основам военной службы в учебных пунктах, осуществляется путем проведения зачетов. Для приема зачетов в организации создается комиссия в составе представителя органа местного самоуправления (председатель комиссии), представителей соответствующего военного комиссариата и территориальных органов, осуществляющих управление гражданской обороной.

По окончании обучения основам военной службы гражданам вручаются соответствующие справки о прохождении подготовки.

Списки граждан, прошедших подготовку в учебных пунктах, с результатами сдачи зачетов по основам военной службы направляются в военные комиссариаты по месту воинского учета граждан. Сотрудники военных комиссариатов делают соответствующие записи в учетных картах призывников и удостоверениях граждан, подлежащих призыву на военную службу.

Занятия в учебных пунктах проводятся 2–3 раза в неделю по 2–3 часа. Для проведения занятий по основам военной службы в учебном пункте оборудуется специальный кабинет. Кроме того, в учебном пункте необходимо наличие военного имущества, общевойсковых уставов, учебных пособий и другого имущества.

Организации, на базе которых созданы учебные пункты, обеспечивают указанные пункты помещениями, мебелью, учебной техникой и необходимыми финансовыми средствами.

Территориальные органы, осуществляющие управление гражданской обороной на территории субъектов Федерации и на территориях, отнесенных к группам по гражданской обороне, предоставляя военным комиссариатам имеющиеся у них классы, принимают участие в проведении занятий по основам военной службы.

Руководитель организации, на базе которой создается учебный пункт, в том числе объединенный, по согласованию с органом местного самоуправления, соответствующим военным комиссариатом, территориальным органом, осуществляющим управление гражданской обороной, назначает из числа пребывающих в запасе офицеров, прапорщиков, мичманов, сержантов и старшин, работающих в организации, нештатного начальника учебного пункта, его заместителя по воспитательной работе и инструктора-преподавателя основ военной службы.

Добровольная подготовка гражданина к военной службе предусматривает занятие военно-прикладными видами спорта, обучение в военных оркестрах, обучение по программе подготовки офицеров запаса на военных кафедрах образовательных учреждений. Положение о таких учреждениях утверждается Правительством РФ.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в этой сфере деятельности определены Положением о подготовке граждан РФ к военной службе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441.²⁵⁹

Так, органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления:

а) организуют и обеспечивают проведение подготовки граждан по военно-учетным специальностям;

б) участвуют в отборе кандидатов из числа граждан, подлежащих призыву на военную службу, для подготовки по военно-учетным специальностям;

в) совместно с соответствующими военными комиссариатами участвуют в разработке проектов постановлений (решений) руководителей органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, в которых анализируется состояние подготовки граждан к военной службе и определяются мероприятия по

²⁵⁹ См.: Рос. газета. 2000. 13 янв.

обеспечению посещаемости занятий гражданами, по организации их размещения, питания, перевозки к месту учебы и обратно и трудоустройству по полученной военно-учетной специальности, а также определяется порядок привлечения граждан, подлежащих призыву на военную службу, к обучению (с отрывом или без отрыва от производства);

г) организуют и проводят учебно-методические сборы для руководящего состава и преподавателей образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования по вопросам подготовки граждан к военной службе;

д) ежегодно, к 10 апреля, представляют в Министерство образования РФ сведения о возможностях образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования в подготовке граждан по военно-учетным специальностям;

е) осуществляют контроль за состоянием учебно-материальной базы образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования и ежегодно, до 15 ноября, проводят инвентаризацию вооружения, техники и имущества, переданных указанным образовательным учреждениям в оперативное управление;

ж) представляют в органы военного управления заявки на получение, ремонт и списание вооружения, техники и имущества, необходимых для подготовки граждан по военно-учетным специальностям.

Лечебно-оздоровительные мероприятия и обследования (наблюдения) организуются в порядке, устанавливаемом органами военного управления и медицинскими учреждениями государственной и муниципальной систем здравоохранения, и проводятся во взаимодействии с военными комиссариатами под руководством органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Лечебно-оздоровительные мероприятия включают в себя:

а) проведение ежегодных профилактических медицинских осмотров, лечения, диспансерного наблюдения за состоянием здоровья и физическим развитием граждан до их первоначальной постановки на воинский учет;

б) проведение профилактических медицинских осмотров и иных мероприятий после первоначальной постановки граждан на воинский учет, а также после признания граждан при призыве на военную службу временно не годными к военной службе.

Призыв на военную службу призывников организует глава органа местного самоуправления совместно с военным комиссаром горо-

да или района. Непосредственно работу по призыву осуществляет призывная комиссия.

Положение о призыве на военную службу граждан РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 1 июня 1999 г. № 587.²⁶⁰ Им определено, что призыву подлежат граждане РФ в возрасте от 17 до 27 лет, состоящих или обязанных состоять на воинском учете и не пребывающих в запасе (призывники) или зачисленных в запас после окончания вуза с присвоением воинского звания офицера.

Призыв на военную службу граждан организуют военные комиссариаты и осуществляют призывные комиссии, создаваемыми в муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях федерального значения решением высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) по представлению военного комиссара субъекта Федерации.²⁶¹

Призывники подлежат обязательному медицинскому освидетельствованию в соответствии с Положением о военно-врачебной экспертизе, утвержденной постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2003 г. № 123.²⁶² Призывная комиссия принимает решение в отношении призывника только после определения категории годности к военной службе.

При наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ призывная комиссия выносит решение об освобождении призывника от призыва на военную службу или о предоставлении ему отсрочки от призыва на военную службу.

Так, в соответствии со ст. 23 указанного Федерального закона от призыва на военную службу освобождаются граждане:

- а) признанные не годными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья;
- б) прошедшие военную службу в другом государстве;
- в) имеющих ученую степень кандидата наук или доктора наук;
- г) в случае гибели (смерти) отца, матери, родного брата, родной сестры в связи с исполнением обязанности военной службы.

²⁶⁰ См.: СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2857.

²⁶¹ См.: Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 211-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности» и ст. 3 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе»//Рос. газета. 2005. 31 дек.

²⁶² См.: СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 902.

Н е п о д л е ж а т призыву на военную службу граждане:

а) отбывающие наказание в виде обязательных или исправительных работ, ограничения свободы, ареста или лишения свободы;

б) имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления;

в) в отношении которых ведется дознание или предварительное следствие либо уголовное дело в отношении которых передано в суд.

Отсрочка от призыва на военную службу предоставляется определенным категориям граждан и на определенный срок:

а) признанным в установленном порядке не годными к военной службе по состоянию здоровья – на срок до одного года;

б) занятым постоянным уходом за отцом, матерью, женой, родным братом или сестрой, бабушкой, бабушкой или усыновителем, если отсутствуют другие лица, обязанные по закону содержать указанных граждан, а также при условии, что последние не находятся на полном государственном обеспечении и нуждаются в соответствии с заключением медико-социальной экспертной комиссии (МСЭК) в постоянном постороннем уходе или являются инвалидами I или II группы, достигли пенсионного возраста по старости или не достигли 18 лет;

в) имеющим ребенка, воспитываемого без матери;

г) имеющим двух и более детей;

д) имеющим ребенка в возрасте до трех лет;

е) мать (отец) которых кроме них имеет двух и более детей в возрасте до 8 лет или инвалида с детства и воспитывает их без мужа (жены);

ж) поступившим на работу по специальности непосредственно после окончания вуза на условиях полного рабочего дня в государственные организации, перечень которых определен постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1998 г. № 1583 «О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу отдельным категориям граждан»²⁶³ — на время этой работы;

з) окончившим вузы и проходящим в органах внутренних дел, таможенных органах, а также обучающихся в образовательных учреждениях или окончившим данные образовательные учреждения и получившим специальные звания, — на время службы в этих органах;

и) имеющим жену, срок беременности которой составляет не менее 26 недель.

Кроме того, право на получение отсрочки имеют граждане:

а) обучающиеся по очной форме обучения в государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию негосу-

²⁶³ См.: Рос. газета. 1999. 21 янв.

дарственных образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального или высшего профессионального образования, — на время обучения. Причем данное право предоставляется не более двух раз;

б) получившим послевузовское профессиональное образование по очной форме обучения — на время обучения и защиты квалификационной работы;

в) имеющим высшее педагогическое образование и постоянно работающие на педагогических должностях в образовательных сельских учреждениях — на время этой работы;

г) постоянно работающие врачами в сельской местности — на время этой работы.

Следует отметить, что впервые Правительством РФ постановлением от 5 июня 2000 г. № 436 утверждено Положение о проведении конкурса на лучшую подготовку граждан РФ к военной службе, организацию и проведение призыва на военную службу.²⁶⁴ Положением определено, что конкурс проводится ежегодно среди субъектов Федерации. В нем принимают участие органы исполнительной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, военные комиссариаты и общественные объединения. Итоги конкурса проводит центральная конкурсная комиссия Минобороны, а поощрение победителей конкурса осуществляется Правительством РФ и Минобороны России. При этом размер денежных средств для поощрения победителей конкурса предусмотрен не более 2500 минимальных размеров оплаты труда.

Прохождение военной службы по призыву следует рассматривать как четвертый элемент воинской обязанности граждан РФ, однако в данном курсе лекций элементы (стадии) прохождения военной службы рассматриваться не будут.

Пребывание в запасе — следующий элемент воинской обязанности. Запас Вооруженных сил РФ создается из числа граждан:

— уволенных с военной службы с зачислением в запас;

— успешно завершивших обучение по программе подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и окончивших указанные образовательные учреждения;

²⁶⁴ См.: Рос. газета. 2000. 15 июня.

- не прошедших военную службу в связи с освобождением от призыва на военную службу;
- не прошедших военную службу в связи с предоставлением отсрочек по достижении ими возраста 27 лет;
- не призванных на военную службу по каким-либо другим причинам;
- прошедших альтернативную гражданскую службу;
- женского пола, имеющих военно-учетную специальность.

Запас Службы внешней разведки РФ и Федеральной службы безопасности РФ создается в порядке, определяемом Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Гражданину, успешно завершившему обучение по программе подготовки офицеров запаса на военной кафедре при государственном, муниципальном или имеющем государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственном образовательном учреждении высшего профессионального образования, одновременно с зачислением в запас министром обороны Российской Федерации присваивается воинское звание офицера.

Солдатам, матросам, сержантам, старшинам, прапорщикам и мичманам запаса, получившим высшее профессиональное или среднее профессиональное образование по гражданской специальности, родственное по профилю подготовки соответствующей военно-учетной специальности министром обороны Российской Федерации может быть присвоено воинское звание офицера запаса после проведения их аттестования в порядке, определенном Положением о порядке прохождения военной службы.

Гражданину, не прошедшему военную службу в связи с освобождением от призыва на военную службу или предоставлением ему отсрочки, а также гражданину, лишенному воинского звания по решению суда, одновременно с зачислением в запас военным комиссаром либо должностным лицом иного органа, осуществляющего воинский учет, присваивается воинское звание рядового или матроса.

Гражданин, пребывающий в запасе, проходит медицинское освидетельствование для определения его годности к военной службе в соответствии с Положением о военно-врачебной экспертизе.

Гражданам, проходящим службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации по-

следствий стихийных бедствий, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органах Российской Федерации, военно-учетная специальность устанавливается министром обороны Российской Федерации по согласованию с руководителями указанных органов.

Граждане, пребывающие в запасе, подразделяются на три разряда:

Составы запаса граждан (воинские звания)	Возраст граждан, пребывающих в запасе		
	Первый разряд	Второй разряд	Третий разряд
Солдаты, матросы, сержанты, старшины, прапорщики и мичманы до 50 лет	До 35 лет	До 45 лет	До 45 лет
Младшие офицеры до 55 лет	До 45 лет	До 50 лет	До 50 лет
Майоры, капитаны 3-го ранга, подполковники, капитаны 2-го ранга до 60 лет	До 50 лет	До 55 лет	До 55 лет
Полковники, капитаны 1-го ранга	До 55 лет	До 60 лет	До 60 лет
Высшие офицеры	До 60 лет	До 65 лет	До 65 лет

Граждане женского пола, пребывающие в запасе, относятся к третьему разряду: имеющие воинские звания офицеров пребывают в запасе до достижения ими возраста 50 лет, а остальные — до достижения ими возраста 45 лет.

Гражданин, пребывающий в запасе и достигший предельного возраста пребывания в запасе или признанный в установленном Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» порядке не годным к военной службе по состоянию здоровья, переводится военным комиссаром либо должностным лицом иного органа, осуществляющего воинский учет, в отставку и снимается с воинского учета.

Призыв на военные сборы — важный элемент воинской обязанности. Их применяют для подготовки к военной службе граждан, пребывающих в запасе.

Проведение военных сборов в иных целях не допускается.

Продолжительность военных сборов, место и время их проведения определяются Минобороны России или федеральным органом исполнительной власти, в котором Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрена военная служба.

Продолжительность военного сбора не может превышать два месяца. Общая продолжительность военных сборов, к которым привлекается гражданин за время пребывания в запасе, не может превышать 12 месяцев.

Периодичность призыва граждан на военные сборы не может быть чаще одного раза в три года.

От военных сборов освобождаются граждане женского пола.

От военных сборов также освобождаются:

а) граждане, забронированные за органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями на период мобилизации и в военное время;

б) сотрудники органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, МЧС России, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов Российской Федерации;

в) гражданский персонал Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы МЧС России, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов Российской Федерации;

г) летно-технический состав, а также рабочие и служащие авиационного и железнодорожного транспорта, непосредственно осуществляющие и обеспечивающие перевозки или занятые обслуживанием и ремонтом самолетов (вертолетов), аэродромной техники, подвижного состава и устройств железнодорожного транспорта;

д) плавающий состав судов морского флота, а также плавающий состав речного флота и флота рыбной промышленности — в период навигации;

е) граждане, непосредственно занятые на посевных и уборочных работах, — в период проведения таких работ;

ж) граждане, являющиеся педагогическими работниками образовательных учреждений;

з) граждане, обучающиеся по очной и очно-заочной (вечерней) формам обучения в образовательных учреждениях;

и) граждане, обучающиеся по заочной форме обучения в образовательных учреждениях, — на период экзаменационных и зачетных сессий и написания дипломной работы;

к) граждане, уволенные с военной службы, — в течение двух лет со дня увольнения в запас;

л) граждане, имеющие трех и более несовершеннолетних детей;

м) граждане, имеющие основания для отсрочки от призыва на военную службу;

н) граждане, пребывающие за пределами Российской Федерации;

о) члены Совета Федерации Федерального собрания РФ;

п) граждане, прошедшие альтернативную гражданскую службу.

Военный комиссар вправе освободить гражданина от призыва на военные сборы при наличии уважительных причин.

Порядок прохождения военных сборов гражданами, пребывающими в запасе, определен Положением о проведении военных сборов, утверждаемым Правительством РФ постановлением от 26 июня 1993 г. № 605.²⁶⁵

В заключение остановимся на *порядке присвоения воинских званий гражданам, пребывающим в запасе.*

Гражданам, пребывающим в запасе, очередные воинские звания могут быть присвоены по представлению должностного лица, руководившего военными сборами, только после прохождения военных сборов и сдачи зачетов, установленных министром обороны Российской Федерации, но не более двух раз за время пребывания указанных граждан в запасе:

а) солдату, матросу, сержанту, старшине, прапорщику и мичману:

— до старшины, главного корабельного старшины включительно — военным комиссаром;

— до старшего прапорщика, старшего мичмана включительно — военным комиссаром субъекта Федерации;

б) офицеру:

— до майора, капитана 3-го ранга включительно — командующим войсками военного округа;

— до полковника, капитана 1-го ранга включительно — министром обороны Российской Федерации.

Гражданам, пребывающим в запасе и не имеющим воинского звания офицера, успешно сдавшим во время прохождения военных сборов зачеты по программе подготовки офицеров запаса, воинское звание офицера может быть присвоено министром обороны Российской Федерации.

Пребывающим в запасе сотрудникам органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы МЧС России, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотиков, таможенных органов Российской Федерации, а также лицам, уволенным со службы в указанных учреждениях и органах, воинские звания присваиваются министром обороны Российской Федерации в аттестационном порядке с учетом имеющих у них специальных званий.

²⁶⁵ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 28. Ст. 2595.

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 71, 83, 87, 89, 106, 114.

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»//СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. «О внутренних войсках МВД Российской Федерации»//Там же. 1997. № 6. Ст. 711.

Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»//Там же. 1997. № 13. Ст. 1014.

Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»//Там же. 1998. № 7. Ст. 799.

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»//Там же. 1998. № 13. Ст. 1475.

Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»//Там же. 1998. № 22. Ст. 2331.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»//Там же. 2002. № 30. Ст. 3030.

Указ Президента РФ от 7 мая 1992 г. «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации»//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 19. Ст. 1077.

Указ Президента РФ от 23 июня 1995 г. № 626 «О порядке присвоения офицерского воинского звания гражданам, успешно завершившим обучение по программе подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»//Рос. газета. 1995. 27 июня.

Указ Президента РФ от 16 июля 1997 г. № 727 «О первоочередных мерах по реформированию Вооруженных Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры»//СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3516.

Положение о порядке прохождения военной службы: утверждено Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»//Там же. 1999. № 38. Ст. 4534.

Положение о военных комиссариатах. Утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1372//Там же. 1999. № 42. Ст. 5013.

Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации»//Там же. 2000. № 17. Ст. 1852.

Положение о Министерстве обороны Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082//СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

Положение о воинском учете. Утв. Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541//Там же. 1999. № 1. Ст. 192.

Положение о призыве на военную службу граждан Российской Федерации. Утв. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1999 г. № 587//Там же. 1999. № 23. Ст. 2857.

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ

1. Понятие государственной безопасности и организационно-правовая система управления ею

Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности» безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В нее включаются следующие виды безопасности: государственная (национальная), экономическая, общественная, оборонная, информационная, экологическая и иные виды безопасности (радиационная, безопасности продуктов питания и др.)

Центральное место среди видов безопасности занимает *государственная (национальная) безопасность*. В Концепции о национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24²⁶⁶ под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

В Концепции отмечается, что положение в мире характеризуется динамичной трансформацией системы международных отношений. После окончания эры биполярной конфронтации возобладали две взаимоисключающие тенденции.

Первая тенденция проявляется в укреплении экономических и политических позиций значительного числа государств и их интеграционных объединений, в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами. При этом все большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. Россия будет способствовать формированию идеологии многополярного мира на этой основе.

Вторая тенденция проявляется через попытки создания структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США и рассчитанной на односторонние, прежде всего военно-силовые, решения ключевых проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права (например, действия США в Ираке).

²⁶⁶ См.: СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170; Рос. газета. 2000. 18 янв.

Россия является одной из крупнейших стран мира с многовековой историей и богатыми культурными традициями. Несмотря на сложную международную обстановку и трудности внутреннего характера, она в силу значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте объективно продолжает играть важную роль в мировых процессах.

Вместе с тем активизируются усилия ряда государств, направленных на ослабление позиций России в политической, экономической, военной и других областях.

Угроза любому виду безопасности — совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Например, угроза национальной безопасности Российской Федерации обусловлена состоянием отечественной экономики, несовершенством системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политической поляризации российского общества и криминализации общественных отношений, роста организованной преступности и увеличении масштабов терроризма, обострения межнациональных и осложнения международных отношений и других факторов.

Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности (личности, обществу, государству), исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности.

Обеспечение безопасности достигается проведением единой государственной политики в этой области, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Основными *элементами системы безопасности* являются органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

Для обеспечения всех видов безопасности государство должно предусмотреть необходимые силы и средства. К числу сил относятся Вооруженные силы РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Служба внешней разведки, Федеральная служба охраны, органы внутренних дел, внутренние войска, МЧС России, формирования гражданской обороны, Федеральная таможенная служба, природоохранные

органы, органы охраны здоровья и другие государственные органы обеспечения безопасности.

Общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет Президент РФ. Он возглавляет Совет безопасности РФ, контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности, принимает оперативные решения по обеспечению безопасности (ст. 11 Закона «О безопасности»).

Правительство РФ в пределах своей компетенции руководит федеральными органами обеспечения безопасности, организует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности министерствами, государственными комитетами и другими подведомственными ему органами, а также исполнительными органами субъектов Федерации.

Важное место в системе органов обеспечения безопасности занимает Совет безопасности РФ, который является конституционным органом (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ), осуществляющим подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности.

В соответствии с Положением о Совете безопасности, утвержденном Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 949,²⁶⁷ основными задачами этого органа являются:

— определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;

— разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения;

— подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

— подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, и по организации их ликвидации;

— подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения и другие задачи.

В целях научного обеспечения деятельности Совета безопасности РФ при нем образован научный совет, который действует на основе Положения о нем, утвержденный Указом Президента РФ от 29 сен-

²⁶⁷ См.: СЗ РФ. 1999. № 32. Ст. 4041.

тября 1999 г. № 1317 «О совершенствовании деятельности научного совета при Совете безопасности Российской Федерации».²⁶⁸

Научный совет состоит из председателя (Секретарь Совета Безопасности), заместителей председателя и членов научного совета. В состав его включаются представители РАН, отраслевых академий наук, руководители научных организаций и образовательных учреждений высшего профессионального образования и отдельные специалисты.

В систему специальных органов обеспечения безопасности входит Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России), основы организации и деятельности которой закреплены в Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»²⁶⁹ и в Положении о федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».²⁷⁰

ФСБ России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты и охраны Государственной границы РФ, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

Основными задачами ФСБ России являются:

- 1) управление органами и пограничными войсками, а также организация их деятельности;
- 2) информирование Президента и Правительства РФ и по их поручениям — федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации;
- 3) организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности спецслужб и организаций иностранными государствами.

²⁶⁸ См.: Рос. газета. 1999. 7 окт.

²⁶⁹ См.: СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; 2000. № 1. Ч. 1. Ст. 9.

²⁷⁰ См.: Там же. 2003. № 33. Ст. 3254.

ранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

4) координация контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности в федеральных органах исполнительной власти;

5) организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов и войск;

6) организация во взаимодействии с другими федеральными органами 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 осуществление вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;

7) обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью;

8) осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности;

9) организация добывания и обработка разведывательной информации в пределах своих полномочий;

10) организация осуществления мер в области защиты и охраны государственной границы;

11) обеспечение в пределах своей компетенции защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;

12) обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено КоАП РФ к ведению органов и войск ФСБ России;

13) оказание содействия федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

14) формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности;

15) организация обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифровой, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом.

В структуру ФСБ России входят:

- директор ФСБ, его заместители,
- департаменты (контрразведки, по борьбе с терроризмом, экономической безопасности; анализа, прогноза и стратегического планирования; организационно-кадровой работы, обеспечения деятельности),
- управления (военной контрразведки, конституционной безопасности, следственное, собственной безопасности, инспекторское, делами, договорно-правовое),
- военно-мобилизационный отдел и другие подразделения, исполняющие управленческие функции.

При ФСБ России действует Академия криптографии Российской Федерации.

В ФСБ образуется коллегия в составе директора ФСБ, заместителей директора по должности, а также руководящих работников органов и войск.

Кроме этих департаментов и управлений, составляющих центральный аппарат ФСБ России, в ее структуру входят:

- управления (отделы) ФСБ России по субъектам Федерации (территориальные органы);
- управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях;²⁷¹
- управления (отряды, отделы) ФСБ России по пограничной службе;
- авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, военно-строительные и иные учреждения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

²⁷¹ См.: Положение об управлениях (отделах) ФСБ России в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органы безопасности в войсках). Утв. Указом Президента РФ от 7 февраля 2000 г. № 318//СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 797.

Составной частью системы обеспечения безопасности являются органы внешней разведки Российской Федерации, основы организации и деятельности закреплены в Федеральном законе от 10 января 1996 г. «О внешней разведке».²⁷²

В систему органов внешней разведки входит Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России) и органы внешней разведки Минобороны России (Главное разведывательное управление — ГРУ).

О деятельности Службы внешней разведки ее директор С. Н. Лебедев дал интервью корреспондентам «Российской газеты», отметив, что существующие в России специальные службы достаточно эффективны и тесно взаимодействуют между собой.²⁷³

В структуру Службы внешней разведки входят: директор СВР России, его первый заместитель и четыре заместителя (по кадрам, по науке, по операциям, по материально-техническому обеспечению); управления (анализа и информации, внешней контрразведки, экономической разведки, научно-технических разработок, опертехники, информатики); оперативные отделы; служба эксплуатации и обеспечения; Академия СВР России и другие подразделения.

Разведывательная деятельность осуществляется органами внешней разведки Российской Федерации посредством:

1) добытия и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц (далее: разведывательная информация);

2) оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Необходимость осуществления разведывательной деятельности определяют в пределах своих полномочий Президент РФ и Федеральное собрание, исходя из невозможности или нецелесообразности обеспечения безопасности Российской Федерации иными способами.

Целями разведывательной деятельности являются:

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;

²⁷² См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

²⁷³ См.: С кем пойдем в разведку? // Рос. газета. 2002. 20 дек.

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.

Разведывательная деятельность не может осуществляться для достижения антигуманных целей, а также для достижения целей, не предусмотренных Федеральным законом.

Для достижения целей разведывательной деятельности органам внешней разведки Российской Федерации предоставляются следующие полномочия:

1) установление 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 РФ, 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 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 РФ 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.

Специальным органом обеспечения безопасности является Федеральная служба охраны РФ, задачи и полномочия которой закреплены в Федеральном законе от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране».²⁷⁴

К объектам государственной охраны относятся Президент РФ, члены его семьи, Председатель Правительства РФ, Председатели обеих палат Федерального собрания, Председатели Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, Генеральный прокурор РФ.

Решением Президента РФ государственная охрана при необходимости может быть предоставлена и иным лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации, объектами государственной охраны являются главы иностранных государств и правительств и другие иностранные граждане.

Следует отметить, что обеспечение безопасности Президента РФ в местах его постоянного или временного пребывания, а также охрану членов его семьи осуществляет Служба безопасности Президента РФ в соответствии с Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 586.²⁷⁵

²⁷⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

²⁷⁵ См.: Там же. 1996. № 17. Ст. 1965.

Основными задачами федеральных органов государственной охраны являются:

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

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

3) обеспечение в пределах своих полномочий организации и функционирования президентской связи;

4) участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

5) защита охраняемых объектов;

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

Федеральные органы государственной охраны обязаны:

1) выявлять, предупреждать и пресекать противоправные посяательства на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;

2) организовывать и проводить охранные, режимные, технические и иные мероприятия по обеспечению безопасности объектов государственной охраны;

3) поддерживать общественный порядок, необходимый для обеспечения безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания; устранять обстоятельства, препятствующие осуществлению государственной охраны;

4) обеспечивать в необходимых случаях сопровождение или эскортирование автотранспортных средств, в которых следуют объекты государственной охраны;

5) организовывать и проводить в пределах своих полномочий мероприятия по развитию и совершенствованию системы президентской связи, обеспечению ее надежности, информационной безопасности и оперативности при предоставлении объектам государственной охраны;

6) производить шифровальные работы;

7) организовывать и проводить на охраняемых объектах, а также в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны оперативно-технический, санитарно-гигиенический, экологический, радиационный и противоэпидемический контроль;

8) осуществлять информационно-аналитическое обеспечение своей деятельности;

9) обеспечивать собственную безопасность;

10) осуществлять во взаимодействии с органами федеральной службы безопасности меры по противодействию утечке информации по техническим каналам;

11) осуществлять подготовку и повышение квалификации кадров;

12) осуществлять внешние сношения со специальными службами, с правоохранительными органами и организациями иностранных государств.

Федеральные органы государственной охраны в целях осуществления государственной охраны имеют п р а в о:

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

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

3) проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность; производить при проходе (проезде) на охраняемые объекты и при выходе (выезде) с охраняемых объектов личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

4) производить документирование, фотографирование, звукозапись, кино- и видеосъемку фактов и событий;

5) 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;

6) вносить в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления и организации независимо от форм собственности, а также в общественные объединения обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, порождающих угрозу безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов;

7) использовать в служебных целях средства связи, включая и специальные, принадлежащие организациям независимо от форм собственности, а в неотложных случаях и гражданам;

8) использовать в служебных целях транспортные средства, принадлежащие организациям независимо от форм собственности, за

исключением транспортных средств дипломатических, консульских и иных представительств иностранных государств и международных организаций, а в неотложных случаях и гражданам, для предотвращения преступлений, для преследования и задержания лица, совершившего преступление или подозреваемого в его совершении, для доставления лица, нуждающегося в срочной медицинской помощи, в лечебное учреждение, а также для проезда к месту происшествия.

По требованию владельцев транспортных средств федеральные органы государственной охраны возмещают им убытки в порядке, установленном федеральным законодательством;

9) беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности при пресечении преступлений, создающих угрозу безопасности объектов государственной охраны, а также при преследовании лиц, подозреваемых в совершении таких преступлений, если промедление может создать реальную угрозу безопасности объектов государственной охраны.

О всех случаях вхождения в жилые и иные помещения против воли проживающих в них граждан федеральные органы государственной охраны уведомляют прокурора в течение 24 часов;

10) 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;

11) получать безвозмездно необходимую информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также от общественных объединений;

12) разрешать сотрудникам федеральных органов государственной охраны хранение, ношение и использование оружия и специальных средств;

13) использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие личность сотрудников федеральных органов государственной охраны, ведомственную принадлежность их подразделений, помещений и транспортных средств;

14) принимать в пределах своих полномочий предусмотренные федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации меры государственной защиты жиз-

ни, здоровья и имущества сотрудников федеральных органов государственной охраны, их близких родственников, а в исключительных случаях также иных лиц, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности сотрудников федеральных органов государственной охраны либо принудить их к изменению ее характера, а равно из мести за указанную деятельность;

15) обмениваться со специальными службами, с правоохранительными органами и организациями иностранных государств в пределах своих полномочий оперативной информацией, специальными техническими и иными средствами, а также договариваться об условиях и о порядке обеспечения личной безопасности объектов государственной охраны при их выезде за пределы территории Российской Федерации.

К органам обеспечения безопасности относится также Межведомственная комиссия по защите государственной тайны, основной функцией которой является координация деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите государственной тайны.

В соответствии с Положением о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, утвержденным Указом Президента РФ от 20 января 1996 г. № 71 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны»,²⁷⁶ эта комиссия является коллегиальным органом, к основной функции которой отнесена координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию федерального законодательства о государственной тайне.

Межведомственная комиссия имеет право:

- формировать перечень сведений, отнесенных к государственной тайне;
- определять порядок рассекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну;
- рассматривать запросы органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и граждан о рассекречивании сведений, отнесенных к государственной тайне;

²⁷⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 268.

— решать вопрос о продлении 30-летнего срока засекречивания сведений, составляющих государственную тайну;

— давать заключения на решения руководителей органов государственной власти, связанные с изменением действующих в этих органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, учреждениях и организациях перечня сведений, подлежащих засекречиванию, которые могут привести к изменению перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, приостанавливать или опротестовывать их решения.

В состав Межведомственной комиссии по защите государственной тайны входят по должности: первый заместитель Председателя Правительства РФ (председатель комиссии), директор ФСБ России и его заместитель, начальник Генерального штаба, первый заместитель директора СВР России, первый заместитель начальника Службы безопасности Президента РФ и другие лица (по согласованию).

ФСБ России и другие перечисленные органы в соответствии с Законом от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» в пределах своей компетенции обеспечивают защиту сведений, составляющих государственную тайну, перечень которых утвержден Указом Президента РФ от 24 января 1998 г. № 61.²⁷⁷

Кроме того, Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1603 «Вопросы межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации»²⁷⁸ образованы Межведомственные комиссии: по проблемам Содружества Независимых Государств (СНГ); по военной безопасности; по общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией; по оборонно-промышленной безопасности; по безопасности в сфере экономики; по конституционной безопасности.

2. Защита и охрана Государственной границы Российской Федерации

Одним из существенных элементов суверенитета Российской Федерации, как и любого государства, является наличие государственной границы. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»²⁷⁹ определяет государственную границу как линию и проходящую по этой линии верти-

²⁷⁷ См.: СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 561.

²⁷⁸ См.: Там же. 2000. № 37. Ст. 3701.

²⁷⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

кальную поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т. е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Прохождение Государственной границы, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, устанавливается:

а) на суше — по характерным точкам, линиям рельефа или ясно видимым ориентирам;

б) на море — по внешнему пределу территориальных вод (территориального моря) Российской Федерации, т. е. прибрежным морским водам шириной 12 морских миль, отсчитываемых от линии наибольшего отлива как на материках, так и на островах, принадлежащих Российской Федерации или от прямых исходных линий, соединяющих точки, географические координаты которых утверждаются Правительством РФ и объявляются в «Извещениях мореплавателям»;

в) на судоходных реках — по середине главного фарватера, на озерах и иных водоемах — по равноотстоящей, срединной, прямой или другой линиям и т. д.

Государственная граница на местности обозначается видимыми пограничными знаками.

Защита и охрана Государственной границы является одной из важнейших функций государства по обеспечению безопасности Российской Федерации.

Федеральный закон от 29 ноября 1996 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации»²⁸⁰ определяет содержание защиты и охраны Государственной границы.

Защита Государственной границы рассматривается как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации. Сущность ее заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер.

²⁸⁰ См.: СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5610.

Защита Государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства в пределах приграничной территории (пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, территориального моря и внутренних вод Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пунктов пропуска через государственную границу, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, прилегающих к государственной границе) и осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями.

Охрана Государственной границы есть составная часть ее защиты и осуществляется органами и войсками пограничной службы ФСБ России в пределах приграничной территории, Вооруженными силами РФ в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) системы обеспечения безопасности.

Охрана Государственной границы означает введение в действие соответствующих правовых режимов. Законом «О Государственной границе Российской Федерации» установлены следующие режимы:

- 1) режим Государственной границы;
- 2) пограничный режим;
- 3) режим в пунктах пропуска через государственную границу.

Режим Государственной границы — совокупность общих правил, устанавливающих порядок ее содержания, пересечения гражданами и транспортными средствами; перемещения через границу товаров и животных; ведения на ней хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением режима границы.

Пограничный режим служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы и включает правила:

- 1) в пограничной зоне:²⁸¹

— въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств;

— хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий;

²⁸¹ Слова «пограничная полоса» заменены словами «пограничная зона» Федеральным законом от 10 августа 1994 г. № 23-ФЗ//СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1861.

2) в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации:

— учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду;

— промысловой, исследовательской и иной деятельности.²⁸²

Пограничная зона — часть территории Российской Федерации, непосредственно прилегающая к Государственной границе на всем ее протяжении. Ширина зоны устанавливается до 5 километров.

В соответствии с требованиями режима государственной границы ее пересечение осуществляется через *пункты пропуска*, под которыми понимается территория в пределах железнодорожного, автомобильного вокзала, станции, морского, речного порта, аэродрома, открытого для международных сообщений, а также иное, специально оборудованное место, где осуществляется пограничный и другие виды контроля и пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, товаров и животных.

Порядок установления пунктов пропуска через государственную границу, их классификация по видам, порядок открытия, закрытия и проведения реконструкции установлен Положением о пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 60.²⁸³

Пункты пропуска классифицируются в зависимости от вида, характера международного сообщения и режима работы:

— по виду международного сообщения различают пункты: морские, речные, воздушные, автомобильные, железнодорожные, пешеходные;

— по характеру международного сообщения — пассажирские, грузовые, грузопассажирские;

— по режиму работы — постоянные, временные, сезонные.

Следует сказать, что решение об установлении пунктов пропуска через государственную границу принимается только Правительством РФ и только после комплексного завершения их строительства (реконструкции), обустройства, технического оснащения, создания

²⁸² См.: ст. 16 Закона «О государственной границе Российской Федерации» в ред. Федерального закона от 31 мая 1999 г. № 105-ФЗ//СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 280 и Федерального закона от 24 декабря 2002 г. № 178-ФЗ// Там же. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5134.

²⁸³ См.: СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 485.

транспортной, инженерной и социально-бытовой инфраструктуры. Прием в эксплуатацию такого пункта осуществляется межведомственной комиссией с оформлением акта.

Режим в пунктах пропуска через государственную границу — это совокупность правил въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза товаров и животных. Этот режим необходим для осуществления пограничного, таможенного, санитарного, ветеринарного и других видов контроля.

Охрана Государственной границы РФ на суше, море, реках, озерах и других водоемах осуществляется органами и войсками пограничной службы ФСБ России; воздушного пространства — войсками противовоздушной обороны; участков границы в подводной среде — Военно-Морским Флотом.

Личный состав пограничной службы включает военнослужащих и лиц гражданского персонала.

Комплектование этих органов и войск осуществляется в соответствии с законодательством:

1) военнослужащими — путем поступления граждан РФ на военную службу по контракту и путем призыва на военную службу по экстерриториальному принципу;

2) гражданским персоналом — путем добровольного поступления на работу.

Поэтому сотрудникам выдаются служебные удостоверения, а военнослужащим — офицерам и прапорщикам — удостоверения личности офицера, солдатам и сержантам — военные билеты.

Основными задачами пограничной службы являются:

— защита и охрана Государственной границы в целях недопущения противоправного изменения ее прохождения, а также обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима пропуска через границу;

— охрана внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов в целях их сохранения, защиты и рационального использования, а также в целях защиты морской среды, экономических и иных интересов Российской Федерации;

— координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих защиту и охрану Государственной границы, а также использования сил и средств федеральных органов

исполнительной власти, осуществляющих охрану внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов;

— осуществление государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов.

Пограничная служба в пределах своих полномочий:

— организует и осуществляет деятельность по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, производство по делам о которых отнесено к компетенции пограничных органов и войск;

— осуществляет задержание лиц, совершивших преступления или административные правонарушения;

— осуществляет войсковую, разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность;

— осуществляет сотрудничество с органами иностранных государств, выполняющими аналогичные задачи, заключает международные договоры межведомственного характера, участвует в международно-правовом оформлении и договорном закреплении Государственной границы;

— применяет оружие, специальные средства, боевую, специальную и другую технику, физическую силу и служебных собак в соответствии с постановлением Правительства РФ от 8 января 1998 г. № 20 «Об утверждении Порядка применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы Российской Федерации»;²⁸⁴

— привлекает к выполнению возложенных на пограничные органы и войска задач на добровольных началах граждан РФ в составе общественных объединений, в качестве внештатных сотрудников и в иных формах в соответствии с «Порядком привлечения граждан к охране государственной границы», утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г.²⁸⁵ и осуществляет другие полномочия.

В частности, органы пограничной службы осуществляют руководство пограничными представителями, которые назначаются на определенные участки государственной границы в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Основное назначение пограничных представительств заключается в осуществлении

²⁸⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 273.

²⁸⁵ См.: Там же. 1995. № 17. Ст. 1545.

контроля за соблюдением режима Государственной границы РФ, в принятии мер для недопущения нарушений порядка содержания государственной границы, ее пересечения лицами и транспортными средствами, перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных, ведения на государственной границе хозяйственной, промысловой и иной деятельности, для обеспечения выполнения международных договоров о Государственной границе РФ и ее режиме.

На пограничных представителей возложена разработка и осуществление мер по предупреждению и урегулированию пограничных инцидентов, а также проведение в одностороннем порядке или совместно с пограничными представителями сопредельных с Россией государств расследования пограничных инцидентов.²⁸⁶

Непосредственную защиту и охрану Государственной границы РФ осуществляют пограничные войска. Они призваны обеспечивать всеми имеющимися у них средствами недопущение противоправного изменения прохождения границы на местности; отражать вооруженные вторжения на территорию Российской Федерации; осуществлять контроль за соблюдением правил режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу.

Интересно отметить, что в целях реализации пограничной политики Российской Федерации Президент РФ Указом от 27 октября 2003 г. № 1264²⁸⁷ утвердил Положение о Государственной пограничной комиссии (далее: Комиссии), в котором определил, что данная Комиссия является координирующим органом, обеспечивающим целенаправленную совместную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений при формировании и реализации пограничной политики Российской Федерации.

Основным направлением деятельности Комиссии является создание необходимых условий для формирования пограничной политики Российской Федерации и ее реализации при осуществлении внешнеполитической, экономической, военной, социальной, финансовой и иной деятельности государства.

²⁸⁶ См.: Положение о пограничных представителях Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1971.

²⁸⁷ См.: Указ Президента РФ от 27 октября 2003 г. № 1264 «Об утверждении Положения о Государственной пограничной комиссии и ее состава» // Там же. 2003. № 44. Ст. 4293.

Основными задачами Комиссии являются:

1) оценка угроз безопасности Российской Федерации в пограничной сфере и разработка комплекса мер по их нейтрализации;

2) определение национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере;

3) подготовка предложений для определения пограничной политики Российской Федерации в рамках проводимой ею внешней и внутренней политики, а также системы мер по их реализации;

4) определение приоритетов в реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации с учетом экономических, финансовых и иных возможностей государства;

5) координация деятельности субъектов пограничной политики Российской Федерации;

6) решение комплекса проблем, возникающих при реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации;

7) рассмотрение проектов федеральных целевых программ и планов, направленных на совершенствование защиты и обустройства Государственной границы РФ;

8) подготовка предложений для определения основных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и коллективной безопасности на внешних границах государств-участников СНГ в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

9) инициирование и организация разработки проектов нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения защиты и охраны Государственной границы РФ, а также деятельности федеральных органов государственной власти в пограничной сфере, совершенствование нормативных правовых актов в этой области.

Для решения своих основных задач Комиссия наделена широкими правами, в частности, принимать решения, необходимые для организации, координации и совершенствования взаимодействия субъектов пограничной политики Российской Федерации; заслушивать на своих заседаниях руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и привлекаемых к реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации организаций, и другими правами.

Заседания Комиссии проводятся в соответствии с планом не реже одного раза в полугодие, а при необходимости безотлагательного решения вопросов — в срок, устанавливаемый руководителем Комиссии.

В состав Государственной пограничной комиссии по должностям включены: Председатель Правительства РФ (руководитель Комис-

сии), Директор ФСБ России (заместитель руководителя Комиссии), Заместитель Секретаря Совета Безопасности, Начальник Управления по кадровым вопросам и государственным наградам Администрации Президента РФ, Полномочные представители Президента РФ по федеральным округам, некоторые главы администраций и губернаторы краев и областей Российской Федерации, министры: МВД, МИДа, Минобороны России, природных ресурсов, транспорта; руководитель Пограничной службы ФСБ России и его заместитель, другие лица.

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 71, 83, 87, 89, 106, 114

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51 Ст. 5712

Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769; 1993.

Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Там же. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 2003. № 27. Ч. 1. Ст. 2700.

Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // Рос. газета. 1993, 21 сент.

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; 2000. № 1. Ст. 9; № 56. Ст. 4537; 2002. № 19. Ст. 1794; № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 156; № 27. Ч. 1. Ст. 2700.

Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // Там же. 1996. № 3. Ст. 141.

Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» // Там же. 1996. № 3. Ст. 143.

Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57 «О государственной охране» // Там же. 1996. № 22. Ст. 2594.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Там же. 1997. № 30. Ст. 3588.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Там же. 1997. № 30. Ст. 3589.

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»//СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808; 2003. № 27. Ч. 1. Ст. 2700.

Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»//Там же. 2000. № 2. Ст. 150.

Указ Президента РФ от 3 июня 1992 г. № 547 «Об образовании Совета Безопасности РФ»//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ 1992. № 24. Ст. 1323.

Положение о Службе безопасности Президента Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 586//СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1965.

Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»//Там же. 1997. № 10. Ст. 1127.

Указ Президента РФ от 24 января 1998 г. № 61 «О перечне сведений, относящихся к государственной тайне»//Там же. 1998. № 5. Ст. 561.

Положение о Совете Безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 949//Там же. 1999. № 32. Ст. 4041.

О Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24//Там же. 2000. № 2. Ст. 170.

Положение об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органы безопасности в войсках). Утв. Указом Президента РФ от 7 февраля 2000 г. № 318//Там же. 2000. № 7. Ст. 797.

Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1603 «Вопросы межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации»//Там же. 2000, № 37. Ст. 3701.

Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации»//СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»//Там же. 2003. № 33. Ст. 3254.

Указ Президента РФ от 27 октября 2003 г. № 1264 «Об утверждении Положения о Государственной пограничной комиссии и ее состава по должностям»//Там же. 2003. № 44. Ст. 4293.

Доктрина информационной безопасности//Рос. газета. 2000. 28 сент.

УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННИМИ ДЕЛАМИ

1. Система, задачи и полномочия Министерства внутренних дел Российской Федерации

Термин «внутренние дела» можно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле внутренние дела могут означать дела (деятельность) органов государственной власти в сфере политической, экономической, социальной и в других сферах внутри нашего государства. В узком смысле внутренние дела означают обеспечение личной безопасности граждан, общественного порядка и общественной безопасности, охрана всех форм собственности, борьба с преступностью.

Решение этих задач, отражающих понятие «внутренние дела» в узком смысле слова, возложено на МВД России и подчиненные ему органы.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции.

Министерство подчиняется Президенту РФ по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также Правительству РФ.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в его с и с т е м у главные управления МВД России по федеральным округам, министерства внутренних дел республик (МВД), главные управления, управления внутренних дел других субъектов Федерации (ГУВД, УВД), управления (отделы) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (УВДТ), управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, окружные управления материально-технического и военного снабжения, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства (представителей) МВД России за рубежом, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством РФ порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными

ми законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Основополагающим нормативным актом, закрепившим статус МВД России, является Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, которое определило задачи и полномочия Министерства, а также полномочия министра внутренних дел.²⁸⁸

Деятельность Министерства осуществляется на основе принципов уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности, взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также соответствующими органами иностранных государств.

Основными задачами Министерства являются:

1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

2) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;

4) организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;

5) обеспечение охраны общественного порядка;

6) обеспечение безопасности дорожного движения;

7) организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия;

8) организация в соответствии с законодательством РФ государственной охраны имущества и организаций;

9) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее: органы внутренних дел) и внутренними войсками МВД России (далее: внутренние войска), организация их деятельности.

Для решения указанных задач МВД России наделено достаточно широкими полномочиями, которые определяют содержание ее деятельности.

²⁸⁸ См.: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927//СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3119.

МВД России осуществляет следующие полномочия:

1) формирует на основе анализа и прогнозирования состояния правопорядка, общественной безопасности и миграционных процессов основные направления государственной политики в установленной сфере деятельности;

2) разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

3) разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту и в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ, а также подготавливает другие документы, по которым требуется решение Президента или Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности МВД России;

4) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ;

5) определяет основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск и руководит их деятельностью;

6) обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел, внутренних войск и Федеральной миграционной службы (ФМС России);

7) участвует в формировании федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности;

8) подготавливает по поручению Президента и Правительства РФ проекты отзывов и заключений на проекты законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

9) организует и осуществляет в соответствии с законодательством РФ:

- оперативно-розыскную деятельность;
- производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам;
- экспертно-криминалистическую деятельность;

— розыск лиц и похищенного имущества;

— контроль за оборотом гражданского и служебного оружия, за сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового оружия, находящегося во временном пользовании у юридических лиц с особыми уставными задачами, а также за соблюдением указанными юридическими лицами законодательства РФ об оружии;

— выдачу гражданам и организациям лицензий на приобретение оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, ношение и использование оружия, патронов и боеприпасов к нему, а также на их транспортирование, перевозку, ввоз на территорию и вывоз с территории Российской Федерации;

— лицензирование отдельных видов деятельности;

— выдачу разрешений на приобретение, хранение, перевозку автомобильным, морским и речным транспортом взрывчатых материалов промышленного назначения, а также на их транзит в случае перевозки указанными видами транспорта;

— контроль частной детективной и охранной деятельности на территории Российской Федерации, а также деятельности ведомственной охраны;

10) участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения; разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; организует и осуществляет в соответствии с законодательством РФ специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

11) обеспечивает охрану особо важных и режимных объектов, важных государственных объектов и специальных грузов, объектов на коммуникациях, объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел, а также охрану имущества физических и юридических лиц по договорам; обеспечивает совместно с ФСБ России охрану дипломатических представительств и консульских учреждений на территории Российской Федерации;

12) организует производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел и внутренних войск;

13) обеспечивает в соответствии с законодательством РФ государственную защиту судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасность участников уголовного судопроизводства и их близких;

14) разрабатывает и проводит мероприятия по совершенствованию охраны общественного порядка на территории Российской Федерации;

15) обеспечивает в соответствии с законодательством РФ проведение государственной дактилоскопической регистрации;

16) участвует в обеспечении режима чрезвычайного положения и режима военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

17) организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию в системе МВД России, а также контролирует и координирует деятельность ФМС России по мобилизационной подготовке и мобилизации;

18) участвует в организации территориальной обороны Российской Федерации; организует совместные действия с Вооруженными силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами по осуществлению обороны Российской Федерации;

19) обеспечивает выполнение мероприятий гражданской обороны, повышение устойчивости работы органов внутренних дел и внутренних войск в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время; участвует в выполнении мероприятий гражданской обороны и повышении устойчивости работы ФМС России в условиях военного времени, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время;

20) участвует в обеспечении исполнения гражданами воинской обязанности; организует и осуществляет в установленном порядке учет военнообязанных сотрудников;

21) организует специальные и воинские перевозки в пределах Российской Федерации в интересах органов внутренних дел и внутренних войск, а также на основании решений Правительства РФ и межведомственных соглашений — в интересах соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

22) организует и осуществляет в установленном порядке защиту в судах интересов Президента и Правительства РФ, а также интересов МВД России;

23) участвует в работе по стандартизации, метрологии и сертификации;

24) обеспечивает проведение федеральных государственных статистических наблюдений в установленной сфере деятельности в соответствии с официальной статистической методологией;

25) организует кадровое обеспечение системы МВД России, подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку кадров; разрабатывает и реализует меры по обеспечению правовой и социальной защиты сотрудников, военнослужащих, федеральных государственных служащих и работников системы МВД России; принимает участие в разработке и реализации программ кадрового обеспечения, а также в осуществлении подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки кадров ФМС России;

26) разрабатывает и осуществляет профилактические, лечебные, санаторно-курортные, оздоровительные и реабилитационные мероприятия, направленные на охрану и укрепление здоровья сотрудников и военнослужащих, членов их семей, федеральных государственных служащих, работников и пенсионеров системы МВД и ФМС России, а также лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства РФ возложено на МВД России;

27) обеспечивает в системе МВД России собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также собственную безопасность в ФМС России, участвует в защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в ФМС России;

28) организует централизованное обеспечение органов внутренних дел и внутренних войск боевой, специальной и шифровальной техникой, вооружением, боеприпасами и другими материально-техническими средствами, а также финансовыми средствами за счет федерального бюджета; разрабатывает и реализует меры по укреплению и развитию материально-технической базы органов внутренних дел и внутренних войск; принимает участие в организации и развитии материально-технической базы ФМС России;

29) обеспечивает проведение конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд МВД России;

30) обеспечивает внедрение достижений науки, техники и положительного опыта в деятельность органов внутренних дел и внутренних войск, а также развитие связи и автоматизированного управления в системе МВД России;

31) осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ.

Организация деятельности МВД России заключается в следующем.

Министерство возглавляет министр внутренних дел (далее: министр) России. Министр, первый заместитель министра, заместители министра назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению председателя Правительства РФ. Министр несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на Министерство, подчиненные ему органы внутренних дел и внутренние войска.

Министерство осуществляет руководство отраслью внутренних дел в двух формах: 1) централизованное руководство; 2) непосредственное управление.

Централизованное руководство заключается в управляющем воздействии, как правило, на МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации и через них — на городские, районные органы внутренних дел. Исходя из объективных законов общественного развития, социальной и экономической ситуации в России, криминогенной обстановки, МВД России определяет стратегию деятельности органов внутренних дел; проводит работу, направленную на совершенствование нормативной правовой базы, организационной структуры, работы с кадрами, изучения, обобщения и внедрения передового опыта и научных рекомендаций в деятельность органов внутренних дел; в соответствии с законодательством разрабатывает методiku осуществления оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел; осуществляет анализ оперативной обстановки в стране и прогнозирует ее развитие; разрабатывает на этой основе мероприятия упреждающего реагирования на негативные тенденции; обеспечивает координацию деятельности органов внутренних дел, их служб и подразделений.

Непосредственное управление МВД России осуществляет в отношении подчиненных ему органов, служб и подразделений. К их числу относятся органы внутренних дел на транспорте, внутренние войска, научно-исследовательские учреждения, окружные управления материально-технического и военного снабжения и другие непосредственно подчиненные ему органы и подразделения.

Структура и общая штатная численность центрального аппарата МВД России утверждаются Президентом РФ. Так, Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»²⁸⁹ разрешено иметь в Министерстве двух заместителей министра, в том числе одного первого заместителя, а также до 15 департаментов по основным направлениям де-

²⁸⁹ См.: СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

тельности Министерства, Следственный комитет при МВД России и Главное командование внутренних дел МВД России.

Более детальная структура и штатное расписание каждого подразделения центрального аппарата Министерства, а также положения о его департаментах и иных структурных подразделениях утверждаются приказами министра, в частности приказом министра от 10 ноября 2004 г. № 730 «Об утверждении структуры центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Данный приказ определил следующую структуру центрального аппарата МВД России:

1. Административный департамент.
2. Департамент государственной защиты имущества.
3. Департамент кадрового обеспечения.
4. Департамент обеспечения безопасности дорожного движения.
5. Департамент обеспечения правопорядка на закрытых территориях и режимных объектах.
6. Департамент обеспечения правопорядка на транспорте.
7. Департамент охраны общественного порядка.
8. Департамент по борьбе с организованной преступностью и терроризмом.
9. Департамент собственной безопасности.
10. Департамент тыла.
11. Департамент уголовного розыска.
12. Департамент экономической безопасности.
13. Организационно-инспекторский департамент.
14. Правовой департамент.
15. Финансово-экономический департамент.
16. Следственный комитет при МВД России.
17. Главное командование внутренних войск МВД России.

МВД России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием.

2. Задачи, функции и структура главных управлений по федеральным округам и органов внутренних дел субъектов Российской Федерации

Образование Президентом РФ семи федеральных округов повлекло за собой реформирование всей системы органов исполнительной власти. Начатые преобразования вызвали определенные изменения и в системе МВД России. Так, Указом Президента РФ от 4 июня 2001 г.

№ 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»²⁹⁰ установлено, что окружными подразделениями МВД являются главные управления МВД России по федеральным округам (главные управления по федеральным округам).

Президент определил, что главными задачами главных управлений по федеральным округам являются:

1) координация, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах;

2) организация деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах по борьбе с организованной преступностью, носящей межрегиональный характер;

3) организация взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента РФ в соответствующих федеральных округах.

Министром внутренних дел РФ в целях реализации Указа Президента от 4 июня 2001 г. № 644 утверждены положения о главных управлениях МВД России по соответствующему федеральному округу.

Так, приказом МВД России от 11 августа 2001 г. № 730 утверждено Положение о Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу.

Структура Главного управления МВД России по Северо-Западному федеральному округу построена следующим образом. Возглавляет ее начальник, при котором непосредственно образованы: секретариат, пресс-служба, группа взаимодействия с МВД России, группа правового обеспечения, отдел собственной безопасности, отдел кадров.

Начальник Главного управления имеет трех заместителей.

Первому заместителю подчинены следующие подразделения: управление координации анализа; отдел по взаимодействию с органами государственной власти и общественными организациями; отдел по контролю и взаимодействию с органами внутренних дел; организационно-плановый отдел; информационно-аналитический отдел; дежурная часть.

Второй заместитель начальника Главного управления — начальник оперативно-розыскного бюро, которому подчинены: 1-й отдел анализа и информации; 2-, 3- и 4-й отделы по борьбе с межрегиональными преступными группами; 5-й отдел по борьбе с проявлениями терроризма и похищениями людей; 6-й отдел по борьбе с экономическими преступлениями; 7-й отдел по борьбе с коррупцией.

²⁹⁰ См.: СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

Третий заместитель — заместитель начальника по тылу, который отвечает за отдел материально-технического и хозяйственного обеспечения; финансово-экономический отдел; комендантское отделение и автохозяйство.

Следует сказать, что руководители главных управлений по федеральным округам назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению министра внутренних дел РФ. Отметим также, что создание главных управлений по федеральным округам осуществляется в пределах общей штатной численности органов внутренних дел.

Рассмотрим, далее, *задачи, функции и структуру органов внутренних субъектов Федерации.*

Министерство внутренних дел республики, Главное управление (управление) внутренних дел края, области, города федерального значения, автономной области, автономных округов²⁹¹ является органом исполнительной власти субъектов Федерации, входит в систему органов внутренних дел Российской Федерации и создается, реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном законодательством РФ.

МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации подчиняются МВД России. Координацию деятельности этих органов осуществляет Главное управление МВД России по федеральному органу.

Органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта Федерации осуществляют контроль за деятельностью милиции общественной безопасности субъекта Федерации. При этом они не вправе вмешиваться в процессуальные действия, оперативно-розыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

МВД республики возглавляет министр внутренних дел, ГУВД, УВД — соответствующий начальник. Руководители МВД, ГУВД, УВД назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению министра внутренних дел РФ. При этом выясняется мнение высшего должностного лица соответствующего субъекта Федерации.²⁹²

Руководство конкретными направлениями деятельности МВД, ГУВД, УВД в соответствии с распределением сфер руководства осуществляют заместители министра внутренних дел республики, начальника ГУВД, УВД.

²⁹¹ Далее: МВД, ГУВД, УВД.

²⁹² См.: Федеральный закон от 4 августа 2001 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений и дополнения к ст. 7 и 9 Закона РФ «О милиции»//СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3316.

МВД, ГУВД, УВД в своей деятельности руководствуются Конституцией РФ, международными договорами, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Конституцией (Уставами), законами и иными правовыми актами республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, нормативными правовыми актами МВД России, а также приказами начальника Главного управления МВД России по федеральному округу.

Деятельность МВД, ГУВД, УВД строится в соответствии с принципами уважения прав человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности, взаимодействия с другими государственными органами и общественными объединениями и гражданами.

МВД, ГУВД, УВД возглавляет систему органов внутренних дел на территории республики, края, области, в которую входят: управления (отделы) внутренних дел районов, городов, районов в городах.

Основными задачами МВД, ГУВД, УВД являются:

1) обеспечение охраны общественного порядка на территории субъекта Российской Федерации;

2) обеспечение предупреждения, пресечения, выявления и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов внутренних дел;

3) обеспечение расследования уголовных дел о преступлениях, отнесенных к подсудственности органов внутренних дел;

4) обеспечение безопасности дорожного движения на территории субъекта Федерации;

5) организация и осуществление контроля за оборотом гражданского и служебного оружия, взрывчатых веществ и изделий, их содержащих, на территории субъекта Федерации;

6) организация и осуществление в пределах полномочий органов внутренних дел контроля за негосударственной (частной) охранной деятельностью и негосударственной (частной) сыскной деятельностью на территории субъекта Федерации;

7) обеспечение в пределах полномочий органов внутренних дел исполнения законодательства РФ о гражданстве Российской Федерации и регистрационном учете граждан.

8) участие в реализации миграционной политики на территории субъекта Федерации;

9) организация на территории субъекта Федерации охраны имущества физических и юридических лиц по договорам;

10) обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, подведомственным органам внутренних дел;

11) руководство управлениями (отделами) внутренних дел районов, городов и иных муниципальных образований субъекта Федерации, другими подчиненными подразделениями и организациями.²⁹³

Специфика деятельности МВД, ГУВД, УВД заключается в том что: а) решение задач, возложенных на указанные органы внутренних дел осуществляются в пределах территории республики, края, области, городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области, автономных округов; б) они не руководят внутренними войсками, образовательными и научно-исследовательскими учреждениями, органами внутренних дел на транспорте.

Указанные органы внутренних дел разрабатывают и реализуют комплексные программы по укреплению правопорядка и борьбе с преступностью, совершенствованию деятельности органов внутренних дел республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, участвуют в формировании и выполнении федеральных и региональных программ по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Основное содержание деятельности МВД, ГУВД, УВД направлено на организацию непосредственного управления районными, городскими органами и другими подразделениями органов внутренних дел.

Оперативно-распорядительное воздействие на горрайорганы внутренних дел проявляется, прежде всего, в анализе информации, характеризующей деятельность этих органов, позволяющей видеть тенденции в динамике и структуре преступности, определять причины происходящих изменений. Это позволяет им, исходя из реально складывающейся оперативной обстановки, рационально организовывать обеспечение правопорядка на улицах, площадях, спортивных сооружениях и других общественных местах. Кроме этого, они организуют работу по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и административных правонарушений, устранению условий и обстоятельств, способствующих их совершению, а также оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую деятельность, дознание и производство предварительного следствия. Непосредственно осуществляет работу по выявлению и раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, носящих организованный и межрегиональный характер, расследованию уго-

²⁹³ См.: Типовое положение о Министерстве внутренних дел, главном управлении внутренних дел, управлении внутренних дел субъекта Российской Федерации», утвержденное приказом МВД России от 15 сентября 2003 г. № 730//Рос. газета. 2003. 21 окт.

ловных дел о данных преступлениях; оказывают помощь подведомственным органам внутренних дел в выявлении и раскрытии преступлений.

В деятельности МВД, ГУВД, УВД по руководству подчиненными органами внутренних дел важное место отводится правотворческой деятельности, которая осуществляется:

- а) в обобщении практики применения законодательства по вопросам, отнесенным к компетенции МВД, ГУВД, УВД, разработке и внесении в установленном порядке предложений по его совершенствованию;
- б) в подготовке и издании нормативных правовых актов, связанных с деятельностью органов внутренних дел.

Посредством правовых актов определяется компетенция отдельных категорий должностных лиц, вводится в действие методические рекомендации по осуществлению различных видов оперативно-служебной деятельности и др.

МВД, ГУВД, УВД организуют и непосредственно осуществляют на территории обслуживания розыск лиц, совершивших преступления, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и в иных случаях, предусмотренных законодательством; осуществляют в установленном порядке учет и регистрацию преступлений и административных правонарушений, формирование и ведение оперативно-справочных и розыскных учетов, а также анализ результатов оперативно-служебной деятельности, контролируют ведение соответствующих форм учетов в подведомственных органах внутренних дел, принимают меры к своевременному пополнению данных учетов на федеральном уровне; организуют и осуществляют производство экспертиз, обеспечивают участие специалистов экспертно-криминалистических подразделений в следственных действиях и оперативно-розыскных мероприятиях.

МВД, ГУВД, УВД организуют работу изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, конвойных подразделений милиции, специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке; обеспечивают исполнение в пределах компетенции органов внутренних дел административных наказаний; организуют на основе договоров с собственниками охрану принадлежащего им имущества; обеспечивают исполнение органами внутренних дел законодательных и подзаконных нормативных правовых актов по вопросам частной детективной и охранной деятельности; организуют работу подведомственных органов внутренних дел по осуществлению контроля за оборо-

том гражданского и служебного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ; выдают и контролируют выдачу лицензий на торговлю гражданским и служебным оружием и патронами к нему юридическим лицам; на приобретение охотничьего огнестрельного оружия с нарезным стволом гражданам РФ; выдают разрешения на хранение и ношение наградного оружия; на использование оружия (в тире, стрелковом — стендовом комплексе, стрельбище); организуют и участвуют в реализации законодательства о гражданстве, свободе передвижения, выборе места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию; обеспечивают контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в России и транзитного проезда через территорию России; организуют и осуществляют контроль за соблюдением юридическими лицами независимо от форм собственности, должностными лицами и гражданами законодательства о безопасности дорожного движения и подзаконных нормативных правовых актов, прием экзаменов на право управления автотранспортом, их регистрацию и выдачу соответствующих документов; учет дорожно-транспортных происшествий; принимают меры по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий.

Новым направлением деятельности МВД, ГУВД, УВД является их участие в осуществлении миграционной политики. В целях реализации Указа Президента РФ от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» и постановления Правительства РФ от 21 мая 2002 г. № 327 «Некоторые вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» приказом МВД России от 31 мая № 522 «О полномочиях МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации в области миграции» на эти органы внутренних дел возложены следующие функции:

- подготовка на основе анализа миграционных процессов в субъектах Российской Федерации предложений по основным направлениям государственной миграционной политики;

- подготовка и представление в установленном порядке предложений по совершенствованию правового регулирования миграционных отношений;

- обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев;

- участие в реализации установленного порядка предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства и др. функции.

МВД, ГУВД, УВД при осложнении оперативной обстановки на территории районов и городов силами своих сотрудников и привлекаемыми приданными силами принимают непосредственное участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Кроме этого, организуют и участвуют в проведении комплексных оперативно-профилактических операций, таких как «Вихрь», «Антитеррор» и др.

МВД, ГУВД, УВД большое внимание уделяют контролю и проверке исполнения. Осуществление контроля и проверки исполнения дает возможность МВД, ГУВД, УВД определить стиль и методы руководства, позитивные и негативные стороны деятельности подчиненных органов, видеть реальное состояние дел в каждом подчиненном объекте, своевременно вскрывать допущенные отклонения от заданных параметров, разрабатывать мероприятия по устранению недостатков, мешающих эффективному функционированию подчиненных органов, служб и подразделений.

МВД, ГУВД, УВД в установленном порядке осуществляют финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности подведомственных органов, подразделений и организаций, организуют и проводят контрольно-ревизионную работу, осуществляют работу по подбору, расстановке, воспитанию и профессиональной подготовке, обеспечению социально-правовой защиты сотрудников аппарата этих органов, а также подведомственных им службам, подразделениям и органам внутренних дел; осуществляют правовую работу, оказывают практическую и методическую помощь в организации этой деятельности подведомственными органами; выявляют, обобщают и проводят работу по распространению и внедрению положительного опыта в деятельности подчиненных объектов.

Функции МВД, ГУВД, УВД реализуются, как было рассмотрено выше, в двух основных формах: 1) руководство горрайорганами внутренних дел, подразделениями милиции и других подразделений и организаций на территории республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа; 2) непосредственная деятельность по охране общественного порядка и общественной безопасности, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений.

В соответствии с реализуемыми функциями создается структура МВД, ГУВД, УВД, которая основывается на линейно-отраслевом и функциональном принципах. Для определения структуры этих органов МВД России разработана методика расчета штатной численности аппаратов МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации. Они распре-

деляются на категории, исходя из общей штатной численности личного состава подчиненных им органов внутренних дел, количества проживающего населения, складывающейся оперативной обстановки и других факторов.

Структуру МВД, ГУВД, УВД составляет руководство, в состав которого входят: министр, начальник ГУВД, УВД, их заместители, коллегия, а также подразделения общего управления, отраслевые и функциональные службы.

В МВД, ГУВД, УВД для решения наиболее важных вопросов образуется коллегия в составе министра, начальника ГУВД, УВД, их заместителей и других руководителей. Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и объявляются приказами министра, начальника ГУВД, УВД. В случае разногласий между членами коллегии и министром, начальником ГУВД, УВД последние проводят свои решения, докладывая об этом в МВД России и, соответственно, органам исполнительной власти республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Члены коллегии также могут сообщать свое мнение в указанные органы.

Функции общего управления в МВД, ГУВД, УВД осуществляют штабы. Отраслевые функции МВД, ГУВД, УВД реализуют отраслевые управления (отделы, отделения) криминальной милиции, в состав которой входят подразделения уголовного розыска, подразделения по борьбе с экономическими преступлениями, с организованной преступностью и др., а также милиции общественной безопасности, в состав которой входят дежурные части, подразделения дознания, по организации работы участковых уполномоченных милиции, по делам несовершеннолетних, по лицензионно-разрешительной работе и контролю за частной детективной и охранной деятельностью, по организации борьбы с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства, Государственной автоинспекции безопасности дорожного движения, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых. К отраслевым структурам относятся также следственные подразделения, подразделения по делам миграции.

Оперативный и инспекторский состав указанных подразделений и служб, наряду с решением задач по борьбе с преступностью и других вопросов, закрепляются по линиям своей деятельности за конкретными горрайорганами внутренних дел для оказания методической, а при необходимости, и практической помощи, а также осуще-

ствления контроля за деятельностью соответствующих служб и подразделений.

Обеспечивающие функции реализуют функциональные структурные подразделения МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации. К ним относятся: управление (отдел) кадров, финансово-экономический, хозяйственный и другие управления (отделы).

МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации является юридическим лицом, имеет печать с изображением государственного герба республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и со своим наименованием.

Контроль за работой МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации осуществляют МВД России, Главные управления МВД России по федеральным округам и органы представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Федерации.

В настоящее время действуют 21 министерство, 20 ГУВД и 47 УВД субъектов Федерации, перечень которых утвержден приказом МВД России от 15 сентября 2003 г. № 730.

3. Правовое положение отделов (управлений) внутренних дел районов, городов, районов в городах

Каждый уровень системы органов внутренних дел занимает в ней определенное место, в том числе и горрайорганы внутренних дел.

В своей деятельности они руководствуются Конституцией РФ, Законом РФ «О милиции», другими законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями, законами и иными правовыми актами республик в составе Российской Федерации, правовыми актами органов государственной власти и управления субъектов Федерации, органов местного самоуправления, изданными в пределах их компетенции, нормативными, правовыми актами МВД России, МВД, УВД и Примерной структурой управления (отдела) внутренних дел города (района, района в городе)

Основными задачами горрайорганов внутренних дел являются: обеспечение безопасности личности; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; раскрытие и расследование преступлений; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших; защита частной, государственной, муниципальной и иных форм соб-

ственности; исполнение административных наказаний, отнесенных к компетенции органов внутренних дел; оказание в пределах компетенции горрайорганов помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

Функции горрайорганов являются основными направлениями их внешней деятельности, посредством реализации которых обеспечивается решение возложенных на них основных задач. Функции различаются между собой спецификой правового регулирования и конкретным назначением.

В структуру органа входит руководство: начальник и его заместители, штаб, осуществляющий общие функции управления, а также отделы и отделения, осуществляющие основные и обеспечивающие функции.

Отдел (управление) внутренних дел возглавляет начальник, который назначается министром внутренних дел республики, начальником управления (ГУВД) внутренних дел края, области, автономной области, автономного округа в порядке, определяемом министром внутренних дел РФ.

Начальник органа внутренних дел имеет заместителей. Количество должностей заместителей и порядок их назначения определяется МВД республики, управлением (главным управлением) внутренних дел края, области, автономной области, автономного округа на основании нормативов, установленных МВД России.

Заместитель начальника органа, он же — начальник криминальной милиции города, района, района в городе, заместитель начальника отдела (управления), он же начальник милиции общественной безопасности города, района, района в городе, утверждаются в должности и освобождаются от нее в порядке, установленном законодательством РФ.

Начальник отдела (управления) руководит деятельностью возглавляемого им органа и несет персональную ответственность за решение возложенных на него задач; является старшим оперативным начальником для всех дислоцированных на территории города органов внутренних дел и организаций, за исключением подведомственных МВД, ГУВД, УВД или МВД России; привлекает в установленном порядке их личный состав для охраны общественного порядка при проведении оперативных действий, операций, массовых мероприятий, возникновении стихийных бедствий и иных чрезвычайных обстоятельств.

Он издает в пределах своей компетенции приказы по вопросам организации деятельности отдела (управления) внутренних дел, обеспе-

чивает контроль за их исполнением; распределяет сферы руководства между своими заместителями и определяет их компетенцию; решает в установленном порядке и в пределах своей компетенции вопросы назначения, перемещения начальствующего состава; осуществляет прием и увольнение лиц рядового и младшего начальствующего состава, присвоение им специальных званий, а также прием и увольнение служащих органа. В пределах своей компетенции вносит изменения в штаты органа внутренних дел в пределах установленной для него численности по категориям должностей и фонда денежного содержания по должностным окладам; распределяет по подразделениям дополнительную штатную численность; устанавливает в соответствии с действующим законодательством внутренний распорядок и определяет режим работы отдела (управления); создает условия для безопасного выполнения сотрудниками и работниками возложенных на них обязанностей; организует и ведет прием граждан; рассматривает предложения, заявления и жалобы по вопросам, относящимся к деятельности органов внутренних дел, принимает по ним соответствующие меры; применяет в пределах своей компетенции поощрения и налагает дисциплинарные взыскания на лиц рядового и начальствующего состава, работников органа внутренних дел; поощряет в пределах своей компетенции граждан, отличившихся в охране общественного порядка и борьбе с преступностью; утверждает состав и руководит работой оперативного совещания, вызывает для отчетов о работе и по другим вопросам оперативно-служебной деятельности подчиненных руководителей и сотрудников; переводит с учетом оперативной обстановки, а также при чрезвычайных ситуациях личный состав полностью или частично на особый режим работы; принимает меры к улучшению жилищных и иных социально-бытовых условий сотрудников органа.

Заместители начальника отдела (управления) внутренних дел руководят соответственно криминальной милицией, милицией общественной безопасности, следственным подразделением, отделом (отделением) кадров, подразделением тыла.

Структурными подразделениями, осуществляющими общие управленческие функции, являются штабы, которые осуществляют сбор и анализ информации об оперативной обстановке на территории района, города; подготовку проектов управленческих решений, планов работы органа, контроль за исполнением законодательства и ведомственных нормативных актов.

Подразделениями, осуществляющими отраслевые функции, являются отделы (отделения, группы) сотрудников криминальной ми-

лиции, уголовного розыска, по борьбе с экономическими преступлениями и др.; милиция общественной безопасности: патрульно-постовая служба, подразделения по организации работы участковых уполномоченных милиции, Государственной автоинспекции безопасности дорожного движения, лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью.

Самостоятельными структурными подразделениями, осуществляющими отраслевые функции, являются следственные отделы (отделения).

Обеспечивающие функции выполняют подразделения кадров и тылового обеспечения, финансовая часть, техническое отделение, группа обеспечения и обслуживания.

При органе внутренних дел создается отдел (отделение) вневедомственной охраны, который является юридическим лицом, имеет гербовую печать, самостоятельный баланс, расчетный счет в банке.

В структуру крупных органов внутренних дел, как, например, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, входят территориальные и поселковые отделы (отделения) милиции. Руководят ими начальники и их заместители, которые назначаются на должность начальниками отделов (управлений) внутренних дел по согласованию с руководством вышестоящих органов. В структуре отделов (отделений) милиции имеются сотрудники уголовного розыска, участковые уполномоченные, патрульно-постовая служба и др.

Финансирование отдела (управления) внутренних дел осуществляется из средств федерального бюджета, республиканского бюджета республики в составе Российской Федерации, краевого, областного бюджета края, области, областного бюджета автономной области, окружного бюджета автономного округа, местного бюджета, из средств, поступающих от предприятий, учреждений, организаций на основе заключения в установленном порядке договоров, а также из внебюджетных целевых фондов и иных поступлений в соответствии с законодательством РФ.

Отдел (управление) является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба и со своим наименованием.

Контроль за работой отдела (управления) внутренних дел осуществляют МВД республики, УВД, ГУВД края, области, г. Москвы, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, автономной области, автономного округа и местная администрация в пределах предоставленных им полномочий.

Организация работы горрайоргана включает в себя:

1) сбор и накопление информации, ее анализ, оценку и прогноз развития оперативной обстановки на территории обслуживания, готовности органа к выполнению служебных задач;

2) планирование деятельности горрайоргана внутренних дел в целом, определение приоритета и последовательности решения текущих задач;

3) организация исполнения решений;

4) координацию и взаимодействие подразделений горрайоргана в осуществлении правоохранительных задач;

5) рациональную расстановку и комплексное использование сил и средств, маневрирование ими с учетом складывающейся оперативной обстановки;

6) организацию работы по отбору, расстановке, воспитанию и профессиональной подготовке кадров;

7) обеспечение и эксплуатацию материально-технических средств, осуществление финансово-хозяйственной деятельности и делопроизводства;

8) контроль, учет и объективную оценку деятельности каждого сотрудника, подразделения и горрайоргана в целом;

9) проведение мероприятий по защите конфиденциальной информации и персональных баз данных, а также информации об оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел от утечки, в том числе по техническим вопросам;

10) организация и внедрение передового опыта работы;

Библиографический список

Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции». М.: Инфра-М, 2004.

Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках МВД Российской Федерации» //СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» //Там же. 2000. № 20. Ст. 2112.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» //Там же. 2004. № 11. Ст. 945.

Указ Президента РФ 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» //Там же. 2004. № 21. Ст. 2023.

Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» // Там же. 2004. № 30. Ст. 3149.

Постановление Правительства РФ от 21 мая 2002 г. № 327 «Некоторые вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Там же. 2002, № 21. Ст. 200.

Приказ МВД России от 31 мая 2002 г. № 522 «О полномочиях МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации в области миграции».

Приказ МВД России от 10 ноября 2004 г. № 730 «Об утверждении структуры центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Аврутин Ю. Е., Zubov И. Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития): Монография / СПбУ МВД России. СПб., 1998.

Zubov И. Н. Система МВД России: современные проблемы функционирования и развития: Монография / СПбУ МВД России. СПб., 1998.

Каплунов А. А., Бородин С. С., Берекет В. М. и др. Административная деятельность органов внутренних дел. Части общая и особенная: Курс лекций / Под ред. В. П. Сальникова; СПбУ МВД России. СПб., 2004.

УПРАВЛЕНИЕ ИНОСТРАННЫМИ ДЕЛАМИ

1. Органы управления иностранными делами и их полномочия

Главная цель внешнеполитической деятельности Российской Федерации состоит в том, чтобы обеспечить народу России возможность строить правовое демократическое государство в условиях мира и свободы.

Россия заинтересована в стабильной системе международных отношений, основанной на принципах равноправия, взаимного уважения и взаимовыгодного сотрудничества. Эта система призвана обеспечить надежную безопасность каждого члена мирового сообщества в политической, военной, экономической, гуманитарной и иных областях.

В Концепции внешней политики Российской Федерации²⁹⁴ отражены две группы приоритетов России:

- 1) в решении глобальных проблем;
- 2) в решении проблем сотрудничества со странами СНГ (региональные приоритеты).

В качестве основных приоритетов первой группы отнесены:

а) формирование нового мироустройства, которое Россия связывает с консолидирующей ролью ООН и ее Совета Безопасности в решении мировых проблем;

б) укрепление международной безопасности, одним из компонентов которой Россия видит в дальнейшем сокращении своего ядерного потенциала на основе двусторонних договоров с США и — в многостороннем формате — с участием других ядерных держав при том условии, что стратегическая стабильность не будет нарушена;

в) развитие международных экономических отношений;

г) обеспечение защиты прав и интересов российских граждан и соотечественников за рубежом на основе международного права и двусторонних отношений;

д) информационное сопровождение внешнеполитической деятельности Российской Федерации, что означает доведение до широких кругов мировой общественности объективной и точной информации о ее позициях по основным международным проблемам, внешнеполитических инициативах и действиях Российской Федерации, а так-

²⁹⁴ См.: Рос. газета. 2000. 11 июля.

же о достижениях российской науки, культуры, интеллектуального творчества.

Согласно Конституции РФ (ст. 80) основные направления внешней политики государства определяет Президент РФ. На него возложено также и руководство внешней политикой.

Осуществляя данную деятельность, Президент РФ как глава государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях, ведет переговоры с руководителями иностранных государств и подписывает международные договоры Российской Федерации; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей; назначает на должность министра иностранных дел Российской Федерации; назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; присваивает ранги Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника Российской Федерации; решает вопросы предоставления политического убежища на основании ст. 63 Конституции РФ и Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденного Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746.²⁹⁵

Правительство РФ в соответствии с Конституцией (ст. 114) и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет меры по реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; принимает меры к исполнению международных договоров; заключает межправительственные соглашения; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, компетенция которых позволяет устанавливать отношения с органами иностранных государств.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области иностранных дел, является МИД России, деятельность которого непосредственно связана с реализацией внешней политики Российской Федерации и подчинению Президенту РФ.

МИД России действует на основе Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865.²⁹⁶

²⁹⁵ См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.

²⁹⁶ См.: Там же. 2004. № 28. Ст. 2880.

Положением определено, что МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

Основными задачами МИДа России являются:

1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту РФ;

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

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

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

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

6) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов 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;

7) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Федерации в целях проведения единой политической линии РФ в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации. Для реализации этой задачи Президентом РФ ранее им был издан Указ от 12 марта 1996 г. «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации».²⁹⁷

8) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

²⁹⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1061.

В систему МИДа России входят дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, представительства Министерства на территории Российской Федерации, а также подведомственные ему предприятия, учреждения и организации на территории Российской Федерации, созданные для обеспечения деятельности Министерства.

МИД России осуществляет следующие полномочия:

1) разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту и в Правительство РФ предложения по вопросам отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями на основе анализа информации по всему комплексу двусторонних, многосторонних отношений и международных проблем;

2) вносит Президенту и в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ, проекты других документов, по которым требуется решение Президента или Правительства РФ, по вопросам, входящим в компетенцию МИДа России, а также проект плана работы МИДа России и прогнозные показатели его деятельности;

3) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере его деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ осуществляется только федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ;

4) реализует дипломатическими и международно-правовыми средствами усилия Российской Федерации по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности, в том числе с учетом ее ответственности как постоянного члена Совета Безопасности ООН, участника общеевропейского процесса и других региональных механизмов;

5) обеспечивает участие Российской Федерации в деятельности ООН, СНГ, органов Союзного государства, международных организаций, в работе международных конференций, форумов, содействует

повышению роли Российской Федерации как члена мирового сообщества в решении глобальных и региональных международных проблем;

6) участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод граждан РФ, обороны и безопасности государства, расширения торгово-экономических и финансовых связей, научно-технического, культурного и иного обмена Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями, связей с соотечественниками, проживающими за рубежом;

7) осуществляет дипломатическими и международно-правовыми средствами поддержку российских участников внешнеэкономической деятельности, защиту их законных интересов за рубежом;

8) участвует в работе правительственных и межведомственных координационных и совещательных органов по вопросам, входящим в компетенцию МИДа России;

9) ведет переговоры с иностранными государствами и международными организациями;

10) содействует осуществлению межпарламентских и других внешних связей Федерального собрания РФ;

11) содействует развитию международных связей субъектов Российской Федерации и осуществляет их координацию;

12) осуществляет координацию международной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации;

13) осуществляет в установленном порядке и в пределах своей компетенции координацию деятельности и контроль за работой находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, российских государственных учреждений, организаций и предприятий;

14) разрабатывает проекты международных договоров Российской Федерации, представляет в установленном порядке Президенту или в Правительство РФ предложения о проведении переговоров о подписании международных договоров Российской Федерации, предложения о подписании и выражении согласия Российской Федерации на обязательность для нее международных договоров, а также предложения о прекращении и приостановлении действия международных договоров Российской Федерации;

15) заключает международные договоры межведомственного характера по вопросам, входящим в компетенцию МИДа России;

16) представляет Президенту или в Правительство РФ предложения о подписании от имени Российской Федерации или от имени Правительства РФ международных актов, не являющихся международными договорами Российской Федерации;

17) представляет для официального опубликования в Собрании законодательства РФ и Бюллетене международных договоров Российской Федерации вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры;

18) оформляет полномочия на ведение переговоров и подписание международных договоров, заключаемых от имени Российской Федерации или Правительства РФ, а также на участие от имени Российской Федерации или Правительства РФ в работе международных конференций, форумов, органов международных организаций;

19) дает разъяснения в пределах своей компетенции по вопросам международного права в связи с запросами органов государственной власти, депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ и членов Совета Федерации Федерального собрания РФ, физических и юридических лиц;

20) обеспечивает представительство Российской Федерации при рассмотрении споров с другими государствами или международными организациями, если иное не предусмотрено решениями Президента или Правительства РФ;

21) осуществляет функции депозитария многосторонних международных договоров, если в соответствии с условиями этих договоров такие функции возложены на Российскую Федерацию;

22) осуществляет общее наблюдение за выполнением международных обязательств Российской Федерации, участвует в подготовке предложений по приведению законодательства РФ в соответствие с ее международно-правовыми обязательствами;

23) обеспечивает функционирование единой государственной системы регистрации и учета международных договоров Российской Федерации;

24) обеспечивает хранение подлинников (заверенных копий, официальных переводов) международных договоров, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства РФ, материалов архивов внешней политики Российской Федерации, учет и использование документов, находящихся в них на постоянном хранении;

25) организует на территории Российской Федерации и за рубежом консульскую работу; оказывает в установленном порядке консульские, информационно-консультационные и иные виды услуг,

средства от которых в полном объеме поступают в доход федерального бюджета;

26) оформляет в установленном порядке и в пределах своей компетенции паспортно-визовую документацию;

27) ведает в пределах своей компетенции вопросами гражданства;

28) осуществляет в соответствии с нормами международного права защиту законных прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом;

29) координирует распространение за рубежом информации о внешней и внутренней политике Российской Федерации, социально-экономической, культурной и духовной жизни страны;

30) дает согласие заинтересованным органам исполнительной власти на распространение официальной информации по вопросам, касающимся внешнеполитического курса Российской Федерации, включая опубликование дат предстоящих визитов руководителей страны за рубеж, руководителей иностранных государств и международных организаций в Российскую Федерацию, а также на освещение хода этих визитов;

31) принимает участие в протокольном обеспечении межгосударственных обменов на высшем и высоком уровне, а также осуществляет контроль за соблюдением дипломатических и консульских привилегий и иммунитетов;

32) оказывает в установленном порядке содействие функционированию иностранных дипломатических представительств, консульских учреждений, международных организаций и их представительств на территории Российской Федерации;

33) осуществляет кадровое обеспечение центрального аппарата МИДа России, загранучреждений, территориальных органов, подведомственных организаций, организует подготовку, переподготовку и повышение профессиональной и языковой квалификации кадров дипломатической службы;

34) информирует загранучреждения по вопросам внешней и внутренней политики Российской Федерации;

35) принимает в пределах своей компетенции совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти меры по обеспечению безопасности и охраны загранучреждений, работников этих учреждений и членов их семей;

36) принимает в установленном порядке совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти меры по обеспечению частичной или полной эвакуации загранучреждений, их

работников, специалистов и других граждан РФ в случае возникновения чрезвычайной ситуации в стране пребывания;

37) организует, осуществляет и обеспечивает в пределах своей компетенции безопасность шифровальных работ и связи, защиту сведений, составляющих государственную тайну;

38) обеспечивает осуществление дипломатическо-курьерской связи с использованием мер и средств по охране дипломатической почты при ее транспортировке;

39) осуществляет по поручению Правительства РФ приобретение в собственность Российской Федерации объектов недвижимости за рубежом для размещения загранучреждений, оформление соответствующих документов и выполняет другие функции.

Для осуществления своих задач и функций МИД России имеет свои представительства как на территории Российской Федерации, так и в зарубежных странах.

Зарубежными органами МИДа России являются посольства и консульские учреждения в тех странах, с которыми Российской Федерацией установлены дипломатические отношения.

Положение о Посольстве Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497.²⁹⁸ Посольство Российской Федерации является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим ее представительство в стране пребывания. Оно входит в систему МИДа России и учреждается по решению Правительства РФ в связи с установлением Российской Федерацией дипломатических отношений с другими государствами.

Основными задачами и функциями Посольства являются:

— представительство Российской Федерации в государстве пребывания;

— обеспечение национальных интересов, реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в государстве пребывания;

— выполнение поручений Президента и Правительства РФ, МИДа России, а также согласованных с МИДом России поручений других федеральных органов исполнительной власти и запросов органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций (через МИД России);

— сбор информации о государстве пребывания, анализ отношений Российской Федерации с государством пребывания, его внешней и внутренней политики, а также изучение деятельности других госу-

²⁹⁸ См.: СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5090.

дарств, международных организаций и союзов в регионе, в котором расположено государство пребывания;

— информирование Президента и Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам внутренней и внешней политики государства пребывания и внесение предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания;

— участие в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации с государством пребывания, предложений о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении действия договоров;

— защита в государстве пребывания прав и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации с учетом законодательства государства пребывания;

— выполнение консульских функций и общее руководство деятельностью консульских учреждений в государстве пребывания, а также выполнение других функций.

Посольство возглавляется Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации в иностранном государстве, являющимся высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания.

Посол назначается и отзывается по предложению МИД России Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального собрания РФ. Послом может быть гражданин РФ, способный по своим профессиональным и личным качествам, образованию и состоянию здоровья выполнять возложенные на него обязанности.

Основные права и обязанности Посла регламентируются Положением о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве, утвержденным Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180.²⁹⁹

Посол обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в государстве пребывания и с этой целью осуществляет координацию деятельности и контроль за работой находящихся в государстве пребывания иных представительств Российской Федерации, представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов Федерации.

²⁹⁹ См.: СЗ РФ. 2000. № 1. Ч.2. Ст. 101.

Для выполнения возложенных на него обязанностей Посол имеет право:

— вести переговоры и по поручению Президента, Правительства РФ или МИДа России подписывать международные договоры Российской Федерации с государством пребывания,³⁰⁰ а также участвовать в международных конференциях и встречах;

— приостанавливать исполнение решений и предотвращать действия в государстве пребывания представителей федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций, в случае если такие решения и действия не отвечают интересам Российской Федерации, о чем уведомляет МИД России;

— издавать приказы о поощрении административно-технических сотрудников Посольства, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям, и наложении на них дисциплинарных взысканий, о приеме на работу и увольнении с работы, об отпусках и командировках сотрудников, принятых на месте;

— решать по согласованию с МИДом России вопросы о досрочном прекращении работы сотрудников Посольства, иных представительств и субъектов Федерации и иные права.

В случае отсутствия Посла в государстве пребывания его функции исполняет Временный поверенный в делах Российской Федерации, назначаемый из числа старших дипломатических сотрудников Посольства.

Штатное расписание Посольства утверждается МИДом России. В Посольстве могут создаваться отделы или группы по направлениям: внешней политики, внутренней политики, двусторонних отношений, экономической работы, науки и техники, прессы и информации, консульский, другие отделы или группы.

Присвоение дипломатических рангов дипломатическим работникам МИДа России производится в соответствии с Положением о порядке присвоения и сохранения работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1371 «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении

³⁰⁰ См.: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

ежемесячной надбавки к должностному окладу за дипломатический ранг». ³⁰¹

Положением установлены следующие дипломатические ранги лицам в соответствии с замещаемыми ими государственными должностями и государственными должностями федеральной государственной службы в МИД России и его представительствах:

1) Чрезвычайный и Полномочный Посол — министр иностранных дел Российской Федерации, первый заместитель, заместитель министра, посол по особым поручениям;

2) Чрезвычайный и Полномочный Посол, Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1-го класса — директор департамента, Чрезвычайный и Полномочный Посол в иностранном государстве, постоянный представитель (наблюдатель) Российской Федерации при международной организации;

3) Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2-го класса — начальник управления, заместитель директора департамента, представитель МИДа России на территории Российской Федерации, Генеральный консул Российской Федерации и другие лица;

4) советник 1-го класса — заместитель начальника управления, главный советник, начальник отдела, консул Российской Федерации и другие лица;

5) советник 2-го класса — заместитель представителя МИДа России на территории Российской Федерации, советник, консул-советник;

6) первый секретарь 1-го класса, первый секретарь 2-го класса — первый секретарь, консул;

7) второй секретарь 1-го класса, второй секретарь 2-го класса — второй секретарь, вице-консул, консульский агент;

8) третий секретарь — третий секретарь;

9) атташе — атташе;

10) атташе — старший референт, референт.

Следует сказать, что дипломатические ранги Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника 1-го и 2-го класса присваиваются только Президентом РФ по представлению министра иностранных дел РФ.

Другие дипломатические ранги присваиваются министром иностранных дел по представлению руководителей подразделений МИДа России, дипломатических представительств и консульских учреждений совместно с кадровой службой МИДа России по результатам аттестации.

³⁰¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5012.

Вопросы досрочного и внеочередного присвоения дипломатических рангов рассматривает также аттестационная комиссия под председательством первого заместителя министра иностранных дел РФ.

Заметим, что сроки пребывания в дипломатических рангах устанавливаются только для шести должностей (атташе, третьего секретаря, второго секретаря 2-го и 1-го классов, первого секретаря 2-го и 1-го классов, советника 2-го класса), сроки же для советника 1-го класса и выше не устанавливаются.

Консульское учреждение Российской Федерации является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации.

Консульское учреждение открывается по решению Правительства РФ на основании международного договора Российской Федерации с соответствующим иностранным государством. Консульское учреждение входит в систему МИДа России и в государстве пребывания подчинено главе дипломатического представительства Российской Федерации.

Консульское учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Положением о Министерстве иностранных дел, Положением о Посольстве Российской Федерации, Положением о Консульском учреждении Российской Федерации, а также Венской конвенцией о консульских сношениях и иными международными договорами Российской Федерации и с учетом законодательства государства пребывания.

Консульские учреждения в зависимости от класса подразделяются на генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства. Местонахождение Консульского учреждения, его класс и консульский округ определяются Правительством РФ по согласованию с государством пребывания.

На здании Консульского учреждения (как и на здании Посольства РФ) поднимается Государственный флаг РФ, устанавливается щит с изображением Государственного герба РФ и наименованием Консульского учреждения на русском языке и государственном языке государства пребывания.

Консульское учреждение, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с международным правом и законодательством государства пребывания.

К основным задачам и функциям Консульского учреждения относятся:

1) защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, граждан РФ и российских юридических лиц;

2) содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Российской Федерацией и государством пребывания, дружественных отношений между ними;

3) осуществление паспортно-визового обслуживания;

4) осуществление нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установления опеки и попечительства, легализации документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства государства пребывания;

5) ведение учета находящихся в пределах консульского округа граждан Российской Федерации и принятие мер по розыску пропавших без вести;

6) содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа³⁰² и выполнение других функций.

Консульское учреждение в зависимости от класса возглавляется соответственно генеральным консулом, консулом, вице-консулом, консульским агентом. Глава такого учреждения назначается на должность МИДом России и допускается к исполнению своих обязанностей уполномоченным органом государства пребывания.

Штатное расписание Консульского учреждения утверждается также МИДом России.

2. Административно-правовое регулирование выезда граждан Российской Федерации за границу

Абсолютным правом гражданина РФ является право свободно выезжать за пределы России и беспрепятственно возвращаться. Данное право закреплено ч. 2 ст. 12 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., и ч. 2 ст. 27 Конституции РФ 1993 г.

В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О выезде из Российской Федерации и въезде в Российс-

³⁰² См.: Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

кую Федерацию»³⁰³ граждане могут осуществить это право при соблюдении установленного порядка получения разрешения на выезд и оформления необходимых документов.

Основными документами, удостоверяющими личность гражданина РФ, по которым граждане осуществляют выезд из России и въезд в нее, признаются: паспорт (заграничный), дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка. Эти документы были определены Указом Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации».³⁰⁴

Во исполнение данного Указа принято постановление Правительства РФ от 14 марта 1997 г. № 298 «Об утверждении образцов и описания бланков основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации» утверждены образцы всех четырех основных документов.³⁰⁵

Вместе с тем переход европейских стран на новую систему документирования своих граждан с использованием электронных носителей информации обусловил издание Президентом РФ Указа от 19 ноября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, содержащие электронные носители информации».³⁰⁶ В Указе отражено, что он:

а) принят в целях обеспечения конституционных прав граждан РФ, общественного порядка и национальной безопасности;

б) действует до принятия соответствующего федерального закона, проект которого должен быть внесен Правительством РФ в Государственную думу в 3-месячный срок;

в) распространяется только на три вида документов: паспорт гражданина Российской Федерации, дипломатический и служебный паспорт;

г) предписывает МИДу России, Федеральной миграционной службе и их территориальным органам, находящимся на территории Калининградской области, а также дипломатическим представительствам и консульствам Российской Федерации в Федеративной Республике Германии и Литовской Республике осуществлять с 1 января 2006 г. по желанию граждан РФ выдачу паспортов нового образца.

³⁰³ См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

³⁰⁴ См.: Там же. 1996. № 52. Ст. 5914.

³⁰⁵ См.: Там же. 1997. № 12. Ст. 1435.

³⁰⁶ См.: Там же. 2005. № 43. Ст. 4372.

При этом паспорта образца 1997 г., выданные в установленном порядке, остаются действительными до их замены паспортами нового образца;

д) уполномочивает Правительство РФ утвердить образцы бланков и описание паспортов нового поколения.

Для реализации данного полномочия постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2005 г. № 687 «Об утверждении образцов и описания бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации»³⁰⁷ утверждены образцы бланков указанных паспортов и описание самих бланков.

В связи с тем, поскольку в Указе Президента РФ от 19 октября 2005 г. № 1222 вопрос о замене паспорта моряка не затрагивается, то в отношении его продолжает действовать постановление Правительства РФ от 1 декабря 1997 г. № 1508 «Об утверждении Положения о паспорте моряка», которым предписано Министерству транспорта РФ, Минсельхозу РФ по согласованию с МИДом, МВД, ФСБ России утвердить инструкцию о порядке применения Положения о паспорте моряка.³⁰⁸

Для получения заграничного паспорта гражданин обращается в паспортно-визовую службу органа внутренних дел по месту жительства или временного пребывания. Сотрудники данной службы действуют в соответствии с Инструкцией о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам РФ для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, утвержденной приказом МВД России от 26 мая 1997 г. № 310 (зарегистрирована в Минюсте России 19 июня 1997 г. № 1330).³⁰⁹

При оформлении паспорта для пребывания за границей гражданин, достигший 18-летнего возраста, представляет:

- заявление по установленной форме;
- свидетельства о рождении его детей, не достигших 14-летнего возраста, их копии, а также вкладыши, свидетельствующие о принадлежности к гражданству Российской Федерации (в случаях, если

³⁰⁷ См.: СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 5037.

³⁰⁸ См.: Там же. 1997. № 49. Ст. 5598.

³⁰⁹ См.: Правовые основы деятельности органов внутренних дел: Сб. нормат. правовых актов: в 3 т./Под общ. ред. Б. В. Грызлова. СПб., 2003. Т. 2. С. 145.

заявитель просит выдать им паспорта или внести сведения о них в свой паспорт);

— квитанции об уплате государственной пошлины и оплате стоимости бланка паспорта;

— четыре личные фотографии установленного образца.

Одновременно с заявлением гражданином заполняется учетная карточка о выдаче паспорта.

Если заявление о выдаче паспорта подается по месту жительства гражданина, срок его оформления не должен превышать одного месяца, если — по месту пребывания — срок оформления паспорта не должен превышать четырех месяцев со дня подачи заявления.

При наличии документально подтвержденных обстоятельств, связанных с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или смертью близкого родственника, супруга (супруги), требующих выезда из Российской Федерации, срок оформления паспорта гражданину и сопровождающим его лицам, указанным в его заявлении, не должен превышать трех рабочих дней со дня подачи заявления при отсутствии оснований для временного ограничения в праве на выезд за границу.

До принятия решения о выдаче паспорта орган внутренних дел проводит проверку для выяснения возможных оснований, которые могут повлечь временное ограничение в праве гражданина на выезд из России.

При проверке по учетам информационных центров выявляются лица:

— в отношении которых возбуждены уголовные дела;

— осужденные за совершенные преступления;

— находящиеся в местном, федеральном (межгосударственном) розыске;

— уклоняющиеся от исполнения обязательств, наложенных судом;

— направленные по решению суда на лечение в психиатрические больницы общего или специального типа.

Право гражданина на выезд из России может быть временно ограничено на основании ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в случаях, если он:

1) при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать 5 лет со дня последнего ознакомления

лица с такими сведениями, — до истечения срока ограничения, установленного контрактом или указанным Федеральным законом.

В случае, если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что такие сведения сохраняют соответствующую степень секретности на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, то указанный в контракте срок может быть продлен комиссией. При этом общий срок ограничения права на выезд не должен превышать 10 лет;

2) призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, — до окончания этих видов службы;

3) задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого, — до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

4) осужден за совершение преступления, — до отбытия наказания или до освобождения от наказания;

5) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, — до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

6) сообщил о себе заведомо ложные сведения, — до решения вопроса в срок не более одного месяца паспортно-визовой службой.

При установлении оснований для временного ограничения права гражданина на выезд паспорт не оформляется, а заявителю выдается письменное уведомление, в котором указываются основания и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес органа, принявшего на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации. Такое решение может быть обжаловано в административном или в судебном порядке.

После осуществления проверок и принятия положительного решения гражданину оформляется паспорт.

В случае, если деятельность гражданина связана с регулярными (не реже чем один раз в течение месяца) выездами за пределы территории Российской Федерации, а данный гражданин не имеет права на получение дипломатического или служебного паспорта, ему по ходатайству организации, направляющей его за пределы территории Российской Федерации, может быть выдан в т о р о й паспорт, при этом во втором паспорте днем окончания срока действия паспорта указывается день окончания срока действия ранее выданного паспорта.

Для подтверждения указанного обстоятельства гражданин предъявляет имеющийся у него паспорт (копии соответствующих его страниц прилагаются к заявлению о выдаче второго паспорта) с не менее

чем одной отметкой о пересечении Государственной границы РФ в течение каждого из последних трех месяцев.

Паспорт выдается на 5 лет и при этом гражданину разъясняется, что он самостоятельно должен обратиться в дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств за получением иностранной въездной визы и ознакомиться с иммиграционными требованиями государства, куда он намерен выехать.

По вопросам, связанным с защитой и покровительством Российской Федерации, условий оплаты медицинской помощи и получения помощи по страховым случаям во время пребывания за границей, гражданину рекомендуется ознакомиться со ст. 4, 5 и 14 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». По прибытии к месту пребывания или проживания за границей ему разъясняется необходимость регистрации в дипломатическом представительстве или консульском учреждении Российской Федерации, которые обязаны обеспечивать меры по защите граждан РФ и оказывать им покровительство.

Граждане обязаны бережно хранить паспорта. Об утрате паспорта гражданин должен незамедлительно заявить в орган внутренних дел, который для оформления нового паспорта выдает по его просьбе соответствующую справку.

До истечения 5 лет производится обмен паспорта при его порче или утрате, изменении гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, а также при значительном изменении внешности владельца паспорта.

В случае утраты паспорта вне пределов Российской Федерации гражданин должен обратиться в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, где ему выдается временный документ — свидетельство на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию. Порядок выдачи такого свидетельства, а также форма этого документа утверждены постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 г. № 1142 «О реализации отдельных норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезде в Российскую Федерацию».³¹⁰

Этим же постановлением утверждено Положение об оказании помощи по страховым случаям гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранного государства и другие положения. Кроме того, этот вопрос регулируется постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1998 г. № 1488 «О медицинском стра-

³¹⁰ См.: СЗ РФ. 1998. № 41. Ст. 5020; Рос. газета. 1998. 10 окт.

ховании иностранных граждан, временно находящимся в Российской Федерации, и российских граждан при выезде из Российской Федерации».³¹¹

Дипломатические и служебные паспорта выдаются МИДом России лицам, замещающим государственные должности категории «А», государственным служащим, замещающим государственные должности категорий «Б» и «В» и членам их семей.

В пунктах пропуска через Государственную границу РФ, открытых для международного сообщения, при осуществлении паспортного контроля в паспорте гражданина производится отметка о дате и месте пересечения границы.

В соответствии со ст. 11-1 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» при осуществлении пограничного контроля взимается сбор за пограничное оформление.

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. ст. 27 ч. 2, 71, 80, 86, 106, 114.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. № 51. Ст. 5712.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах РФ» // Там же. 1995. № 29. Ст. 2757.

Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Там же. 1999. № 22. Ст. 2670.

Положение о Посольстве Российской Федерации. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 28 октября 1996 г. № 1497 // Там же. 1996. № 45. Ст. 5090.

Указ Президента Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 1039 «Об Управлении президента Российской Федерации по внешней политике» // Там же. 1997. № 38. Ст. 4358.

Положение о Консульском учреждении. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 1330 // Там же. 1998. № 45. Ст. 5509.

Положение о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве. Утв. Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180 // Там же. 2000. № 1. Ч. 1. Ст. 101.

³¹¹ См.: Рос. газета. 1999. 29 янв.

Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371//Там же. 1999. № 42. Ст. 5012.

Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865// Там же. 2004. № 28. Ст. 2880.

Концепция внешней политики Российской Федерации//Рос. газета. 2000. 11 июля.

«Мы от рода русского...»: Рождение русской дипломатии. Л.: Лениздат, 1986.

Правовые основы деятельности органов внутренних дел: Сб. нормат. актов: В 3 т./Под общ. ред. Б. В. Грызлова. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Курс лекций «Административное право» представляет собой системное изложение основ правовых знаний в рамках учебной дисциплины в соответствии с положениями государственных образовательных стандартов и программой курса.

Его следует рассматривать как руководящий путеводитель при овладении нормативным материалом, регулирующим отношения в сфере государственного управления.

В курсе лекций не дублируется учебный материал, который студенты получили при изучении других дисциплин (конституционное, муниципальное право, основы государственной службы и др). Содержание курса лекций рассчитано на то, что читатель знаком с положениями соответствующих учебных дисциплин, и если краткие ссылки на другие дисциплины для него не ясны, то следует вернуться к пройденным уже курсам и восполнить пробелы.

Учебное издание

Бородин Станислав Степанович
Громыко Светлана Станиславовна

АДМИНИСТРАТИВНОЕ
ПРАВО

Курс лекций

Редактор *Г. Д. Бакастова*
Верстальщик *С. В. Барашкова*

Сдано в набор 19.12.06. Подписано в печать 20.02.07. Формат 60 × 84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 25,05. Уч.-изд. л. 28,64.
Тираж 500 экз. Заказ № 103

Редакционно-издательский центр ГУАП
190000, Санкт-Петербург, Б. Морская ул., 67

ДЛЯ ЗАМЕТОК