

А. Б. Агапов

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

8-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Министерством образования и науки
Российской Федерации в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по направлению
«Юриспруденция», специальностям «Юриспруденция»
и «Правоохранительная деятельность»*

Москва ■ Юрайт 2012 ■

Содержание

УДК 34
ББК 67.401я73
А23

Автор:

Агапов Андрей Борисович — доктор юридических наук, профессор.

Рецензенты:

Зеленцов А. Б. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Российского университета дружбы народов;

Селюков А. Д. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Российского государственного торгово-экономического университета.

Агапов, А. Б.

А23 Административное право : учебник для бакалавров / А. Б. Агапов. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2012. — 874 с. — Серия : Бакалавр. Углубленный курс.

ISBN 978-5-9916-1811-3

В учебнике наряду с традиционными темами учебного курса представлен материал, посвященный публичным процедурам (регистрационным процедурам, лицензированию и др.). Значительное внимание уделено публичному статусу некоммерческих организаций (государственных корпораций, государственных компаний, саморегулируемых организаций, бюджетных и автономных учреждений) и других корпоративных участников административно-правовых отношений. Подробно рассмотрены темы государственного управления в сферах экономики, социальной политики, культуры, административно-политической деятельности.

В учебнике освещены не только теоретические, но и прикладные проблемы административного права, поэтому он может быть использован в преподавательской деятельности по курсам учебных дисциплин частноправового цикла.

Раздел настоящего учебника «Административная ответственность» выпущен отдельным изданием (см. Административная ответственность : учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2011).

Для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция», а также для аспирантов и преподавателей юридических вузов.

УДК 34
ББК 67.401я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



© Агапов А. Б., 2011
© Агапов А. Б., 2012, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2012

ISBN 978-5-9916-1811-3

Оглавление

Предисловие к восьмому изданию	21
Принятые сокращения	24

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Предназначение административного права	30
1.1. Общественные отношения, регулируемые административным правом	30
1.2. Функции и принципы административного права	35
1.3. Субъекты административных отношений	39
1.4. Административные право- и дееспособность	42
1.5. Корреляция в сфере публичного и цивилистического регулирования	45
Общность и особенности административного и государственного права	45
Публичные имущественные отношения	48
1.6. Наука административного права	53
1.7. Административные нормы	54
1.8. Источники административного законодательства	56
Система административного законодательства	56
Атрибутивные свойства административного законодательства	58
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	60
Глава 2. Становление и развитие отечественной административно-правовой науки	61
2.1. Субъективные и объективные предпосылки генезиса административно-правовой мысли	61
2.2. Имперский период генезиса российской административно-правовой науки	62
2.3. Советский период развития административно-правовой науки	89
2.4. Развитие административно-правовой науки в постсоветский период	92
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	96

Глава 3. Публичный статус физических лиц	98
3.1. Публичные права и обязанности физических лиц	98
3.2. Публичный статус должностных лиц.....	100
3.3. Публичный статус иностранных физических лиц.....	103
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>106</i>
Глава 4. Статус публичных юридических лиц	107
4.1. Субъекты корпоративной деятельности	107
4.2. Политико-правовые, административные и цивилистические правомочия публичного органа.....	110
4.3. Юрисдикционный статус публичных юридических лиц	113
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>114</i>
Глава 5. Публичный статус органов исполнительной власти..	116
5.1. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти	116
Организационные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти	116
Распорядительные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти	117
Коллизионные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти	117
5.2. Публичный статус Правительства Российской Федерации	118
5.3. Федеральные органы исполнительной власти	120
Виды федеральных органов исполнительной власти	120
Компетенция федеральных органов исполнительной власти.....	122
<i>Эксклюзивные функции.....</i>	<i>122</i>
<i>Унифицированные функции</i>	<i>125</i>
Содержание публичных полномочий федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств	125
Система федерального органа исполнительной власти.....	128
Статус территориальных органов федеральных министерств и ведомств	130
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>132</i>
Глава 6. Особые публичные органы	133
6.1. Статус особых публичных органов	133
6.2. Публичный статус Банка России.....	134
Исполнительно-распорядительные полномочия Банка России	134
Компетенция Банка России.....	135

Методы публичной регламентации, отнесенные к ведению Банка России	137
6.3. Публичный статус Счетной палаты Российской Федерации	141
6.4. Публичный статус органов Федеральной инспекции труда	146
Публичные права и обязанности органов	
Федеральной инспекции труда	146
Содержание контрольных полномочий Инспекции	148
Административно-юрисдикционные полномочия	
Инспекции	154
Вопросы и задания для самоконтроля	155
Глава 7. Административно-правовой статус публичных	
коммерческих организаций	156
7.1. Организационно-правовые формы публичных	
коммерческих организаций	156
7.2. Публичный статус унитарного предприятия	157
Вопросы и задания для самоконтроля	161
Глава 8. Публичные некоммерческие учреждения	163
8.1. Публичные права и обязанности государственных	
внебюджетных фондов	163
Основы административного статуса ГВФ	163
Императивные полномочия ГВФ	167
Полномочия ГВФ в сфере публичного	
санкционирования	169
Административно-юрисдикционная деятельность ГВФ	171
Вопросы и задания для самоконтроля	173
Глава 9. Публичный статус некоммерческих организаций	175
9.1. Публичное предназначение некоммерческих	
организаций, их виды	175
9.2. Административный статус публичных учреждений	178
9.2.1. Публичный статус бюджетных учреждений	178
Публичное предназначение деятельности	
бюджетного учреждения	178
Публичные имущественные правомочия	179
Административные отношения в сфере публичного	
контроля	180
Деликтные отношения	182
9.2.2. Публичный статус автономных учреждений	183
Публичные предпосылки создания	183
Сферы социально приоритетной публичной	
деятельности	186
Образовательные учреждения	189

Правовая регламентация деятельности некоммерческих организаций	191
Статутные и локальные акты в системе правовой регламентации автономного учреждения	194
Соотношение публичного и корпоративного управления. Учредители автономных учреждений	199
Корпоративные права и публичные обязанности автономного учреждения	204
<i>Содержание публичных правомочий</i>	204
<i>Корпоративные правомочия</i>	207
<i>Регламентация корпоративных имущественных правомочий. Содержание распорядительных и организационных процедур</i>	213
<i>Публичные информационные обязанности</i>	215
<i>Учетные обязанности</i>	217
<i>Обязанности публичной регламентации</i>	218
<i>Административные обязанности</i>	219
<i>Бюджетные обязанности</i>	219
<i>Содержание публичного контроля и его процедуры</i>	220
<i>Корпоративная ответственность некоммерческих учреждений и индивидуальная ответственность их должностных лиц</i>	223
9.2.3. Публичный статус казенных учреждений	227
Основы публичного статуса	227
Содержание публичных имущественных правомочий	227
Отношения в сфере проведения публичного контроля	228
9.3. Публичный статус саморегулируемых организаций	228
Полномочия саморегулируемых организаций в сферах правовой регламентации	228
Корпоративный, публичный и организационный контроль	230
Корпоративная и публичная ответственность	232
Публичные информационные обязанности	234
9.4. Административный статус публичных корпоративных образований	236
9.4.1. Публичный статус государственных корпораций	236
Формы правовой регламентации	236
Содержание публичных правомочий	238
Корпоративные формы управления	244
Методы публичной регламентации	246
Формы публичного контроля	248
Публичная ответственность	252

Элементы публичного статуса	257
9.4.2. Публичный статус государственных компаний	259
Основы публичного статуса, публичные имущественные правомочия государственных компаний	259
Публичная регламентация сферы корпоративного управления	261
Публичный контроль и деликтные отношения	261
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	261
Глава 10. Публичный статус акционерных обществ.....	263
10.1. Публичные права и обязанности акционерных обществ	263
10.2. Методы публичного воздействия. Статус представителей государства, действующих на основе специального права («золотой акции»)	265
10.3. Публичная и гражданско-правовая ответственность акционерных обществ и их должностных лиц	269
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	269
Глава 11. Государственная служба.....	271
11.1. Основы статуса государственной службы.....	271
11.2. Принципы государственной службы.....	273
11.3. Понятие государственно-служебного отношения	276
11.4. Возникновение, изменение, приостановление и прекращение государственно-служебного отношения	279
11.5. Права и обязанности государственного служащего.....	283
11.6. Права, обязанности государственных служащих в сфере юрисдикционной деятельности.....	288
11.7. Ответственность государственного служащего.....	290
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	298
Глава 12. Военно-служебные права и обязанности граждан Российской Федерации	299
12.1. Военная служба как особая разновидность федеральной государственной службы.....	299
12.2. Понятие военно-контрактных обязательств, виды военных контрактов	303
12.3. Реализация военно-служебных обязанностей по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации и ведомственных воинских формированиях	304
12.4. Осуществление военнотружашим обязанностей военной службы во время пребывания в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации, а также силовых министерств и ведомств.....	305

12.5. Легитимные возможности неисполнения гражданами Российской Федерации военно-служебных обязанностей; отсрочка и ее правовые предпосылки	306
12.6. Основы правовой регламентации статуса военнослужащего	308
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	311
Глава 13. Административный статус муниципальных образований	312
13.1. Публичный статус органов местного самоуправления	312
13.2. Публичные имущественные отношения муниципальных органов и органов исполнительной власти	315
13.3. Разрешительная система в сфере муниципального регулирования	319
13.4. Публичная ответственность муниципальных органов и их должностных лиц	321
13.5. Специальные режимы муниципального регулирования	323
13.6. Муниципальная служба как особая разновидность негосударственных служебных отношений. Различия в правовом положении муниципального и государственного служащего; статус муниципальных должностных лиц	324
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	327
Глава 14. Публичный статус Общественной палаты Российской Федерации	328
14.1. Содержание публичных полномочий Общественной палаты Российской Федерации	328
14.2. Публичные отношения в сфере деятельности Общественной палаты Российской Федерации	329
14.3. Публичная компетенция Общественной палаты Российской Федерации	331
14.4. Ответственность должностных лиц за нарушение Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»	333
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	335
Глава 15. Публичный статус общественных объединений	336
15.1. Участие общественных объединений в регистрационных отношениях	336
15.2. Публичные правомочия общественных объединений	341
15.3. Публичные обязанности общественных объединений при проведении государственного контроля	343
15.4. Ответственность общественных объединений. Публичные корпоративные санкции	345

15.5. Административная ответственность общественных объединений и их должностных лиц	348
15.6. Унифицированные и специальные публичные санкции	349
15.7. Меры уголовного и иного публичного принуждения, применяемые к нарушителям законодательства об общественных объединениях	350
15.8. Соотношение публичных и гражданско-правовых санкций	352
15.9. Публичная ответственность должностных лиц за нарушение законодательства об общественных объединениях	352
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	355

Глава 16. Публичная регламентация отдельных видов общественных объединений 356

16.1. Порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий	356
16.2. Уведомительная государственная регистрация профессиональных союзов; взаимоотношения профсоюзов с органами исполнительной власти	360
16.3. Благотворительность как особая разновидность социально приоритетной деятельности	362
16.4. Особенности протекционистской политики органов исполнительной власти в сфере деятельности общественных объединений	364
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	364

Глава 17. Методы государственного регулирования в сфере конфессиональных отношений 365

17.1. Государственная регистрация религиозных общественных объединений; факультативный и императивный режимы регистрационных отношений	365
17.2. Статус общероссийской религиозной организации: понятие и особенности временного ценза	367
17.3. Ограниченная административная правоспособность представительств иностранных религиозных организаций	368
17.4. Государственная религиоведческая экспертиза	370
17.5. Публичные отношения в сфере деятельности религиозных объединений	370
17.6. Русская православная церковь и исполнительная власть	375
17.7. Внутренние установления религиозных организаций	379
17.8. Регламентации обрядовой и церемониальной деятельности	383

17.9. Методы государственного регулирования в сфере оборота предметов религиозного назначения	388
17.10. Регламентация международной религиозной деятельности.....	389
17.11. Имущественный статус религиозных организаций и государственное регулирование их предпринимательской деятельности.....	390
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>394</i>
Глава 18. Публичные атрибуты и символы	396
18.1. Понятия атрибутов и символов	396
18.2. Публичный статус Государственного флага Российской Федерации	398
18.3. Государственный герб Российской Федерации	400
18.4. Государственный гимн Российской Федерации.....	404
18.5. Публичный статус государственного языка Российской Федерации	407
18.6. Применение атрибутов публичной символики.....	408
18.7. Государственные награды Российской Федерации.....	410
18.8. Публичные атрибуты и символы субъектов Российской Федерации	411
18.9. Федеральные и региональные правила использования публичной символики.....	413
18.10. Использование публичной символики в общественно-политических мероприятиях	417
18.11. Ответственность за использование экстремистских атрибутов и символов.....	425
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>428</i>
Глава 19. Особые административные режимы.....	429
19.1. Понятие особого административного режима.....	429
19.2. Таможенный режим	430
Понятие разрешительных и квазилицензионных процедур.....	430
Письменные и вербальные процедуры публичного санкционирования.....	433
Публичные информационные отношения в таможенной сфере.....	435
Специальные таможенные режимы	440
Меры административного пресечения в сфере таможенного регулирования	442
Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов.....	448

Нормативные и правоприменительные акты в сфере таможенного регулирования	452
19.3. Пограничный режим	457
Публичный статус пограничного режима.....	457
Меры административного пресечения.....	459
Организационно-правовая структура обеспечения пограничного режима.....	465
Ответственность за нарушение пограничного режима	468
19.4. Правовой режим чрезвычайного положения	472
Политико-правовые предпосылки введения чрезвычайного положения	472
Ограничения деятельности публичных органов	473
Публичные санкции.....	476
19.5. Правовой режим военного положения.....	479
Политико-правовые предпосылки введения военного положения	479
Публичные ограничения в условиях военного положения	480
19.6. Правовой режим закрытых административно-территориальных образований.....	482
Предпосылки введения правового режима	482
Гражданско-правовые ограничения	484
Публичные ограничения и санкции.....	485
Правовая регламентация режима ЗТО	486
19.7. Содержание публичного режима особых экономических зон	488
Предпосылки введения правового режима ОЭЗ.....	488
Негосударственные субъекты правового режима ОЭЗ	490
Публичные договоры, устанавливающие статус участников правового режима ОЭЗ.....	494
Публичный контроль на территории ОЭЗ.....	494
Ответственность за нарушение публичного режима ОЭЗ	496
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>497</i>

РАЗДЕЛ II. ПУБЛИЧНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Глава 20. Публичные регистрационные процедуры	500
20.1. Политико-правовые предпосылки государственной регламентации.....	500
20.2. Публичная регистрация юридических фактов	505
20.3. Государственная регистрация субъектов предпринимательства.....	512

20.4. Государственная регистрация физических лиц	514
20.5. Государственная регистрация нормативных правовых актов.....	516
Виды нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации	516
Публичные предпосылки регистрации нормативных актов	517
Экспертные и иные процессуальные действия, обусловленные государственной регистрацией нормативных правовых актов	518
Учетные и контрольные функции в сфере нормотворческой деятельности.....	522
Ответственность за нарушение порядка государственной регистрации нормативных правовых актов	524
20.6. Государственная регистрация объектов недвижимости	526
Субъекты регистрационных отношений	526
Стадии регистрационных отношений	530
Государственная регистрация специальных объектов недвижимости	532
20.7. Публичная регистрация имущественных сделок. Регистрация договоров финансовой аренды.....	535
20.8. Государственная регистрация договоров ипотеки	536
Содержание публичных регистрационных процедур.....	537
Особенности пострегистрационных отношений	540
Ответственность за нарушение порядка государственной регистрации договоров залога недвижимости	543
20.9. Публичная регистрация объектов движимого имущества.....	546
Вопросы и задания для самоконтроля	550
Глава 21. Процедуры управления публичным имуществом ...	551
21.1. Учетные процедуры	551
Публичные и частноправовые предпосылки осуществления учетных процедур.....	551
Стадии осуществления учетных процедур	554
<i>Экспертная стадия</i>	554
<i>Приостановление учетных мероприятий на экспертной стадии</i>	556
<i>Стадия аналитической обработки информации</i>	557
<i>Стадия обжалования</i>	558
Специальные процедуры учета публичного имущества.....	559
<i>Содержание специальных процедур учета</i>	559

<i>Ответственность за нарушение специальных процедур учета</i>	562
Учетные обязанности	563
<i>Содержание учетных обязанностей</i>	563
<i>Правовая регламентация исполнения публичных учетных обязанностей</i>	565
Публичная ответственность за нарушение учетных процедур	567
21.2. Процедуры оценочной деятельности	568
Публичное предназначение оценочной деятельности и ее содержание	568
Стадия публичной регламентации	571
Квазиоценочные процедуры	574
Содержание контрольных процедур	575
Процедуры публичного надзора	576
Содержание юридической ответственности: корпоративные, публичные и частноправовые санкции	579
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	584
Глава 22. Публичная регламентация	586
22.1. Публичная регламентация контрольного правомочия	586
Предназначение контроля	586
Публичный контроль	586
Корпоративный контроль	587
Частноправовой контроль	587
Организационный контроль	587
22.2. Публичная регламентация правоограничений	588
Публичные предпосылки введения правоограничений	588
Механизм правовой регламентации	589
Правоограничение в виде приостановления правомочия	590
Правоограничения в виде лишения права	591
Публичные предпосылки прекращения права	593
22.3. Лицензирование	594
Юридические предпосылки лицензирования	595
Принципы лицензирования	596
Правовая регламентация лицензирования	601
Правовые режимы лицензирования	602
<i>Унифицированный правовой режим лицензирования</i>	602
<i>Специальные правовые режимы лицензирования</i>	603
<i>Паллиативный правовой режим лицензирования</i>	603
Стадии лицензирования	603
Лицензионный контроль	606

Ответственность в сфере лицензирования.....	609
22.4. Публичная контрактация.....	611
Предпосылки публичной контрактации	612
Правовая регламентация отношений в сфере публичной контрактации.....	613
Субъекты отношений в сфере публичной контрактации.....	615
Ответственность за нарушение обязательств публичного контракта.....	618
22.5. Техническое регулирование.....	619
22.6. Распоряжение публичным имуществом на условиях концессионного соглашения	622
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>625</i>

РАЗДЕЛ III. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Введение к Особенной части.....	629

Глава 23. Управление в сфере антимонопольной деятельности..... 631

23.1. Правовые предпосылки управления	631
23.2. Организационная структура управления.....	633
23.3. Публичная регламентация деятельности субъектов естественной монополии.....	635
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>639</i>

Глава 24. Методы осуществления государственной экономической политики 641

24.1. Организационная структура управления в сферах экономического развития	641
24.2. Публичная регламентация в сферах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастровой, геодезической и картографической деятельности.....	644
24.3. Управление в сферах аккумуляции и аналитической обработки социальной и экономической информации	646
24.4. Управление в сфере аккредитации	646
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>647</i>

Глава 25. Управление промышленностью, торговлей и отраслями топливно-энергетического комплекса..... 648

25.1. Организационная структура государственного управления промышленностью, торговлей и отраслями топливно-энергетического комплекса	648
25.2. Понятие торговли и ее социальное предназначение	651
25.3. Соглашения о разделе продукции.....	654

25.4. Управление в сферах регионального развития и строительства.....	657
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	658
Глава 26. Управление агропромышленным комплексом.....	659
26.1. Методы государственной политики в отраслях сельскохозяйственного производства в советский период.....	659
26.2. Структура государственного управления отраслями агропромышленного комплекса	661
26.3. Публичный контроль и надзор в сфере ветеринарии	663
26.4. Управление в сфере рыбохозяйственной деятельности	664
26.5. Управление в сфере лесного хозяйства.....	665
26.6. Публичная регламентация в сфере алкогольного рынка.....	666
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	667
Глава 27. Управление транспортным комплексом и дорожным хозяйством	668
27.1. Организационная структура управления отраслями транспортного комплекса	668
27.2. Контроль и надзор в сфере транспортного комплекса	670
27.3. Государственное управление в сфере железнодорожного транспорта	671
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	672
Глава 28. Государственное управление в сферах связи и информационных технологий	673
28.1. Организационная структура управления.....	673
28.2. Обеспечение государственной политики в сфере информационных технологий и связи	676
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	679
Глава 29. Управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования	680
29.1. Организационная структура управления.....	680
29.2. Публичный контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды и природопользования	683
29.3. Экологическая экспертиза.....	685
Объекты экологической экспертизы	685
Содержание экспертной деятельности	687
Корреляция публичных и общественных экспертных полномочий.....	689
Ответственность за нарушения законодательства об экологической экспертизе.....	690
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	691

Глава 30. Управление публичным имуществом	693
30.1. Имущественные полномочия публичных органов, организаций, учреждений	693
30.2. Организационная структура управления публичным имуществом.....	696
30.3. Организационно-правовые формы управления публичным имуществом.....	699
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>703</i>
Глава 31. Управление в сфере финансов.....	704
31.1. Организационная структура управления в сфере финансов	704
31.2. Финансовый контроль, отнесенный к ведению Федерального казначейства и Росфиннадзора	706
31.3. Федеральная налоговая служба.....	708
31.4. Федеральная служба по финансовому мониторингу.....	709
31.5. Публичные контроль и надзор в сфере страховой деятельности.....	713
31.6. Публичное регулирование деятельности товарных бирж и биржевой торговли	717
31.7. Публичная регламентация отношений в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней.....	719
Предназначение публичной регламентации	719
Государственная политика в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней	720
Публичные контроль и надзор.....	722
Меры властного принуждения, применяемые при проведении контрольных мероприятий.....	724
Федеральный пробирный надзор	726
Административная ответственность за нарушения правил оборота драгоценных металлов и драгоценных камней.....	728
31.8. Методы государственного санкционирования отношений в сфере организации и проведения лотерей.....	729
Предназначение публичной регламентации	729
Методы публичного санкционирования	730
Регламентация публичных имущественных отношений	732
Публичный контроль за организацией и проведением лотерей.....	734
Административная ответственность за нарушение законодательства об организации и проведении лотерей	734
31.9. Валютное регулирование и валютный контроль	735
Предназначение публичной регламентации	735

Валютное регулирование.....	737
Валютный контроль.....	739
Содержание публичных обязанностей и ответственность за их нарушение.....	741
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>743</i>
Глава 32. Регулирование внешнеторговой деятельности	744
32.1. Методы государственного регулирования внешнеторговой деятельности	744
Субъекты публичной регламентации.....	744
Методы публичной регламентации.....	747
Правовое обеспечение внешнеторговой деятельности	749
Особые правовые режимы внешнеторговой деятельности.....	750
Информационное обеспечение внешнеторговой деятельности.....	751
Меры публичного принуждения при импорте товаров	752
Публичная регламентация экспорта и импорта продукции военного назначения.....	755
32.2. Экспортный контроль	760
Предназначение публичной регламентации.....	760
Методы публичной регламентации.....	761
Публичная ответственность за нарушения законодательства об экспортном контроле	762
32.3. Разрешительные полномочия органов экспортного контроля.....	764
Содержание публичных разрешительных полномочий	764
Лицензионные и иные разрешительные полномочия органов экспортного контроля.....	765
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>767</i>
Глава 33. Управление таможенным делом	768
33.1. Компетенция Федеральной таможенной службы	768
33.2. Система таможенных органов	769
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>771</i>
Глава 34. Управление в сфере социального строительства	772
34.1. Организационная структура управления в сферах образования и науки	772
34.2. Государственное регулирование в сфере научно-технической политики.....	775
34.3. Публичная регламентация отношений в сфере интеллектуальной собственности	777
34.4. Организационная структура управления в сферах здравоохранения и социального развития	778

34.5. Управление в сферах физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики.....	780
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	781
Глава 35. Управление в сфере культуры	783
35.1. Роль директивных органов в регулировании общественных отношений в сфере культуры (1917—1991 гг.)	783
35.2. Организационная структура управления в сферах культуры и искусства	787
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	791
Глава 36. Управление в сфере обороны	793
36.1. Военное строительство в Российской империи	793
36.2. Статус Министерства обороны Российской Федерации и Вооруженных Сил РФ. Правовое положение Генерального штаба Вооруженных Сил РФ	796
36.3. Организационная структура управления в сфере обороны	798
36.4. Военно-административная структура Вооруженных Сил РФ	801
36.5. Координационные полномочия Министерства обороны Российской Федерации. Управление в сфере военно-космической деятельности	804
36.6. Реализация государственной оборонной политики за пределами России. Участие Вооруженных Сил РФ в миротворческой деятельности и международных принудительных действиях	805
36.7. Государственный оборонный заказ, его статус и реализация	806
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	807
Глава 37. Управление в сфере безопасности	808
37.1. Соотношение полномочий органов исполнительной власти и совещательных органов. Статус Совета Безопасности Российской Федерации как органа политико-правового руководства	808
37.2. Организационная структура управления в сфере безопасности. Управление в сфере охраны государственной границы Российской Федерации	809
37.3. Понятие объектов государственной охраны. Компетенция Федеральной службы охраны Российской Федерации	813
37.4. Министерства и ведомства, осуществляющие внешнюю разведывательную деятельность	816
37.5. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации	817

37.6. Статус Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в сфере обеспечения общественной и экологической безопасности	818
Содержание публичных полномочий МЧС России	818
Административно-юрисдикционные полномочия МЧС России.....	821
Система МЧС России	822
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>824</i>
Глава 38. Система органов внутренних дел России.....	825
38.1. Организационная структура управления в сфере внутренних дел в Российской империи	825
38.2. Организационная структура органов, обеспечивающих общественную безопасность	829
Министерство внутренних дел Российской Федерации и Федеральная миграционная служба	829
Статус полиции	833
Правоохранительная деятельность органов внутренних дел	836
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	838
38.3. Обеспечение безопасности дорожного движения	841
38.4. Структура внутренних войск МВД России.....	843
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>844</i>
Глава 39. Государственная регламентация внешнеполитической деятельности	845
39.1. Организационная структура управления внешнеполитической деятельности в Российской империи...	845
39.2. Публичный статус Министерства иностранных дел Российской Федерации	847
Содержание властных полномочий МИД России.....	847
Международно-правовые полномочия МИД России	851
Органы системы МИД России	852
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>856</i>
Глава 40. Управление в сфере юстиции	857
40.1. Становление и развитие публичного управления в сфере юстиции	857
40.2. Содержание регистрационной, экспертной и разрешительной деятельности Министерства юстиции РФ.....	859

40.3. Организационная структура управления; статус федеральных служб, подведомственных Минюсту России	861
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	864
Заключение	866
Литература	870

Предисловие к восьмому изданию

В настоящее издание учебника внесены существенные коррективы, обусловленные не только законотворческими, но и прагматическими предпосылками. Внесение изменений и дополнений связано прежде всего с развитием отечественного публичного законодательства, обстоятельной регламентацией прежних публично-правовых институтов и становлением новых. Особое внимание в этой связи уделено обоснованию статуса публичных юридических лиц, а именно: публичных органов, публичных корпоративных образований и публичных учреждений. Исследования такого рода, предпринятые еще в первом издании учебника, обрели иную основу и содержание. Развитие законодательства о публичных юридических лицах обусловлено особыми политико-правовыми предпосылками, такое законодательство никогда не было опосредовано предшествующим законотворческим опытом, его становление и развитие всегда сопряжено с субъективным решением, а именно с волеизъявлением субъекта, осуществляющего государственную власть. Именно субъективным фактором объясняется появление новых публичных юридических лиц, статус которых не коррелируется с правомочиями юридического лица, установленными гл. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации. Сказанное относится прежде всего к особому публичному юридическому лицу — Инновационному центру «Сколково», организационно-правовая форма которого не только не соответствует Гражданскому кодексу РФ, но и не определена даже федеральным законом о его учреждении. Аналогичным образом, а именно — вне правил, установленных действующим гражданско-правовым законодательством, определен статус специального «федерального органа» — Следственного комитета Российской Федерации, — его статутные правомочия, так же как и в вышеуказанном случае, установлены специальным федеральным законом. Подобный метод правовой регламентации *ad hoc*, т.е. применительно к данному случаю, в целом характерен для становления и развития отечественного законодательства о публичных юридических лицах, такое законодательство затрагивает сферу не только публичной, но и гражданско-правовой регламентации, наглядное тому свидетельство — законодательство о публичных корпоративных

образованиях, а именно о государственных корпорациях и государственных компаниях. Статус таких юридических лиц всегда определяется специальным законодательством: применительно к вышеуказанным случаям — специальными федеральными законами, в соответствии с которыми устанавливается их иммунитет от имущественных и публичных обременений, предусмотренных действующим законодательством в отношении гражданских и административных правомочий всех иных юридических лиц. Иными словами, публичные корпоративные образования сосуществуют в правовом социуме с иными юридическими лицами, но на основе особых правил регламентации. Следствием этого являются противоречия, необъяснимые с точки зрения истолкования действующего законодательства, но вполне естественные с позиции правового прагматизма, в соответствии с которыми именно политические предпосылки обуславливают целесообразность принятия того или иного законотворческого решения. Именно политико-экономическими реалиями нового фазиса развития государственного капитализма обусловлено распространение правомочий некоммерческой организации на один из крупнейших по уровню капитализации отечественных банков — Банк развития, также весьма необычны правовые предписания, наделяющие некоммерческую организацию — Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом» — публичными правомочиями в сферах нормативно-правового регулирования и контроля упраздненного Федерального агентства по атомной энергии. Во всех вышеуказанных случаях субъективный прагматический фактор является доминирующей основой принятия законотворческого решения, на такой основе и развивается отечественное законодательство о публичных юридических лицах.

Сказанное относится не только к публичным некоммерческим организациям, но и к публичным органам, прежде всего — к статутному законодательству о федеральных органах исполнительной власти. Публичные права и обязанности федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, каждое из которых наделено правомочиями юридического лица, с момента прекращения деятельности Союза ССР и до сих пор регламентируются не федеральными законами, а подзаконными актами — указами Президента России и постановлениями федерального Правительства, устанавливающими особые правила организации публичного юридического лица, и прежде всего специальные правила перераспределения полномочий в случаях присоединения или преобразования таких юридических лиц, отличные от правил, установленных ст. 57, 58 Гражданского кодекса РФ. приме-

нительно к данному случаю подзаконный политико-правовой акт устанавливает особые правила правовой регламентации, отличные от правил, определенных кодифицированным гражданским законодательством.

Сказанное свидетельствует об особой значимости публичных юридических лиц в административной регламентации, решению этой актуальной задачи уделено значительное внимание в данном издании учебника.

Еще одной насущной проблемой является развитие отечественного законодательства о публичном санкционировании, и прежде всего — лицензионного и таможенного законодательства. Новеллы законодательной регламентации в этой сфере нуждаются в надлежащем теоретическом и прагматическом истолковании и решению этой проблемы также уделено особое внимание. В целом новое издание в большей мере учитывает теоретические и практические потребности обучающихся в вузах, прежде всего в нем обстоятельно исследуются предписания публичного имущественного законодательства, на основе таких аналитических методов изучения курса административного права неизбежно приходишь к выводу о глубинной сопричастности, взаимообусловленности методов гражданского и публично-правовой регламентации, свидетельствующему о прагматической значимости нашего учебного курса.

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

ВдК РФ — Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ

ВзК РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ

КВВТ РФ — Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

КТМ РФ — Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

ТКТС — Таможенный кодекс Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 17

УИК РФ — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

2. Органы власти

Банк России, ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации

ГУСП — Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

ГФС России — Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минздравсоцразвития России — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Минкомсвязь России — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минкультуры России — Министерство культуры Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минприроды России — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Минпромторг России — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Минрегион России — Министерство регионального развития Российской Федерации

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минспорттуризм России — Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации

Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минэнерго России — Министерство энергетики Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Росавиация — Федеральное агентство воздушного транспорта

Росаккредитация — Федеральная служба по аккредитации

Росавтодор — Федеральное дорожное агентство

Росалкогольрегулирование — Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

Росархив — Федеральное архивное агентство

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Росграница — Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации

Росжелдор — Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Росздравнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

Росимущество — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Роскомнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Роскосмос — Федеральное космическое агентство

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Росморречфлот — Федеральное агентство морского и речного транспорта

Росмолодежь — Федеральное агентство по делам молодежи

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Рособоронзаказ — Федеральная служба по оборонному заказу

Рособоронпоставка — Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств

Рособрнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Роспечать — Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Росрезерв — Федеральное агентство по государственным резервам

Росрыболовство — Федеральное агентство по рыболовству

Россвязь — Федеральное агентство связи

Россельхознадзор — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Россотрудничество — Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Ростехрегулирование — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Ространсинспекция — Российская транспортная инспекция

Ространснадзор — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Роструд — Федеральная служба по труду и занятости

Ростуризм — Федеральное агентство по туризму

Росфинмониторинг, ФСФМ — Федеральная служба по финансовому мониторингу

Росфиннадзор — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации

Спецсвязь России — Служба специальной связи и информации при Федеральной службе охраны Российской Федерации

Спецстрой России — Федеральное агентство специального строительства

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

ФМБА России — Федеральное медико-биологическое агентство

ФМС России — Федеральная миграционная служба

ФНС России — Федеральная налоговая служба

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСВТС России — Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСИС — Федеральная служба по интеллектуальной собственности

ФСКН России — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФСПП России — Федеральная служба судебных приставов

ФСТ России — Федеральная служба по тарифам

ФСтЭК России — Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

ФСФР России — Федеральная служба по финансовым рынкам

ФТС России — Федеральная таможенная служба

ЦИК РФ — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

3. Прочие сокращения

ВМФ — Военно-морской флот

ЗАГС — орган записи актов гражданского состояния

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

ПВО — противовоздушная оборона

РФ — Российская Федерация

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

утв. — утвержденный (-ые)

абз. — абзац (-ы)

гл. — глава (-ы)

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

разд. — раздел (-ы)

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

Раздел I

ОБЩАЯ ЧАСТЬ



Глава 1. ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении административного права в сфере публичного управления;
 - *уметь* оперировать такими понятиями, как «функции и принципы административного права», «субъекты административно-правовых отношений»;
 - *владеть* основными теоретическими постулатами административного права.
-

1.1. Общественные отношения, регулируемые административным правом

Общепринятым подходом к изучению любого из учебных курсов является уяснение его *предмета* и *методов исследования*. Предмет науки административного права отождествляется с понятием «*государственное управление*», организационно-правовыми формами, воплощенными в деятельности министерств и ведомств. В зависимости от целей управленческого воздействия различают публичное (государственное) и социальное управление.

Для *публичного управления* характерны следующие особенности:

а) наличие подзаконной основы, цели и задачи публичного управления установлены федеральными законами, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами Президента РФ, федерального Правительства, федеральных органов исполнительной власти, а также нормативными правовыми актами муниципальных органов;

б) реализация управленческих функций специально уполномоченными публичными органами, обеспечивающими общегосударственные потребности в сферах обороны, государственной и общественной безопасности, экономики, промышленности, социальной политики и культуры;

в) исполнение законов, подзаконных актов и обеспечение контроля за их реализацией; осуществление властных полномочий, в том числе с применением мер морального воздействия или физического принуждения в отношении нарушителей, лиц, подозреваемых в совершении правонарушений, а также добросовестных лиц.

Сфера публичного управления включает в себя государственное и муниципальное управление. *Государственное управление представляет собой властную деятельность по осуществлению полномочий органов исполнительной власти и специальных публичных органов.* Государственное управление обеспечивает публичные потребности в сферах обороны, безопасности, социальной политики и культуры. *В отличие от государственного управления муниципальное управление предназначено исключительно для обеспечения местных нужд городских, сельских поселений и иных муниципальных образований (см. ч. 1 ст. 130 Конституции РФ).*

Важнейшей задачей публичного управления является обеспечение не только вышеуказанных общегосударственных или муниципальных потребностей, его основное предназначение в условиях социального государства — в создании надлежащего механизма защиты частноправовых интересов граждан и корпоративных образований.

Органы публичного управления действуют от имени Российской Федерации и осуществляют полномочия, отнесенные к предметам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). К *органам публичного управления* относятся:

- федеральные органы исполнительной власти (система федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств), органы исполнительной власти субъектов РФ;
- специальные публичные органы, наделенные особыми распорядительными полномочиями в сферах контроля, надзора, правоохранительной деятельности (Банк России, Счетная палата, Следственный комитет РФ) и иными публичными функциями. Специальные публичные органы не входят в систему органов исполнительной власти;
- муниципальные органы (местная администрация, специальные контрольные органы, например ревизионные комиссии).

Публичные органы не только исполняют законы и подзаконные акты, но и проверяют их исполнение. Таким образом, к их ведению отнесены не только правореализующие, но и контрольные функции.

Непосредственное, или *директивное* (от нем. direkt — прямой, непосредственный), государственное управление заключается

в действиях должностных лиц, уполномоченных осуществлять властные действия по отношению к гражданам и организациям, в том числе применять к ним и принудительные меры воздействия. Директивное управление обеспечивается сотрудниками публичного органа (например, должностными лицами налоговых, таможенных, иных правоохранительных органов, сотрудниками органов государственного контроля).

Косвенное, или релятивное (от нем. *relativ* — относительный), государственное управление осуществляется посредством *вынесения правового акта*, обязывающего граждан или организации исполнить указанные в нем требования. Акты публичного органа, устанавливающие дополнительные обязанности лица, действующие впредь до их отмены (рассчитанные на длительное применение акта), относятся к *нормативным правовым актам*. Нормативные правовые акты публичного органа деперсонифицированы, т.е. не предназначены для установления прав, обязанностей конкретного физического или юридического лица; действие таких актов всегда распространяется на не подчиненных публичному органу субъектов. Правовые акты публичного органа, устанавливающие властные требования, адресованные конкретному лицу, относятся к *правоприменительным актам* (ненормативным актам или актам индивидуального применения).

Участниками *социального управления* всегда являются физические лица. Деятельность участников социального управления регулируется не только нормами права, но и общепринятыми правилами поведения. Взаимоотношения в трудовых коллективах и иные социальные отношения строятся на основе субординации: например, сотрудники той либо иной организации обязаны исполнять требования их непосредственного руководителя. Субъекты социального управления вступают в общественные отношения для удовлетворения частноправовых интересов. Таким образом, основное отличие социальных и публичных управленческих отношений состоит в целях управленческого воздействия, при этом социальное управление не предназначено для обеспечения общегосударственных потребностей. Участниками социальных управленческих отношений могут быть должностные лица коммерческих и иных негосударственных организаций (например, их руководители и иные лица, наделенные распорядительными правами), однако в отличие от публичных должностных лиц они не обладают властными полномочиями и не могут устанавливать общеобязательные правила.

Государство создает специализированные органы, которые от его имени и на основе возложенных на эти органы властных пол-

номочий регламентируют общественные отношения в сферах публичного и частного права. Наличие таких органов — важнейший атрибут любого государства. *Исполнительная власть* представляет собой единую иерархически соподчиненную систему государственных органов Российской Федерации, органов субъектов РФ, наделенных правоприменительными, контрольными и иными публичными функциями. *Административное право* — это отрасль права, регулирующая общественные отношения в сфере исполнительной власти (административно-правовые или административные (публичные) отношения). Возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений обусловлено исполнительно-распорядительной деятельностью органов публичного управления. Властная деятельность органов публичного управления представляет собой разновидность *административного принуждения*: один из ее участников осуществляет свои обязанности независимо от согласия других участников, в том числе и в случае применения к ним мер морального или физического воздействия.

Выделяют следующие *особенности административно-принудительной деятельности*:

а) бессудная основа административного принуждения: орган публичного управления, уполномоченное им должностное лицо осуществляют принудительную деятельность самостоятельно, без участия органов судебной власти. Административное принуждение применяется не только к нарушителям и к лицам, подозреваемым в совершении правонарушения, но и к добросовестному лицу;

б) следствием административного (бессудного) принуждения является временное ограничение прав, свобод граждан либо законных правомочий юридического лица (например, приостановление действия лицензии — специального права на осуществление предпринимательской деятельности, применяемое к нарушителю органом исполнительной власти — лицензирующим органом). В некоторых случаях административно-принудительная деятельность влечет за собой бессрочное прекращение правомочий лица (например, административная конфискация, аннулирование лицензии);

в) меры административного принуждения представляют собой правомерные действия органа публичного управления или его должностного лица, осуществляемые по решению вышестоящего органа (лица), в соответствии с его полномочиями (правами и обязанностями), установленными законодательством.

Исполнительно-распорядительная деятельность органов публичного управления заключена в реализации законов, подзаконных актов, обеспечении контроля за реализацией законодательст-

ва и представляет собой *разновидность властной деятельности*. Таким образом, исполнительно-распорядительная деятельность объединяет *правореализующую и контрольную функции* органа публичного управления. Такой орган представляет собой одного из участников административного отношения. В зависимости от его существа субъектами административного отношения могут быть федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство (органы исполнительной власти), государственные органы, осуществляющие властную, исполнительно-распорядительную деятельность (Банк России, Счетная палата РФ и др.), органы, создаваемые при Правительстве РФ (например, межведомственные комиссии), государственные органы (учреждения), создаваемые при министерствах (ведомствах), органы исполнительной власти субъекта Федерации, а также исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. Таким образом, к органам публичного управления относятся не только государственные органы, входящие в структуру органов исполнительной власти¹, но и другие публичные органы, наделенные специальными распорядительными полномочиями. Такие органы и их должностные лица инициируют административные отношения непосредственно или во всяком случае являются их доминирующим участником.

Административные отношения различаются как по содержанию, так и по субъектному составу (статусу их участников). Субъекты административного отношения наделены различными правами и обязанностями. Полномочия (права и обязанности) органа публичного управления доминируют: другой участник (участники) отношения обязан исполнить адресованное ему законное требование. Правомерность (легитимность, законность) требования обусловлена содержанием прав, обязанностей органа публичного управления, в то же время последний обязан исполнить правомерное требование другого участника: стороны административного отношения в этих случаях не находятся в организационной соподчиненности (указанные административные отношения возникают в процессе административного или судебного обжалования действий и решений административного органа). В административном отношении принимает участие субъект частного права (гражданин, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо, осуществляющие коммерческую деятельность); к такого рода отношениям относятся лицензионные, регистрационные и иные

¹ См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

разрешительные отношения, возникающие в процессе публично-го санкционирования легитимной частноправовой деятельности физического лица или корпоративного образования.

В зависимости от статуса адресата управленческого воздействия административные отношения подразделяются на две основные группы: *субординационные* и *внешние*. Для субординационных административных отношений характерно зависимое положение их участников (*иерархическая соподчиненность*); такие отношения возникают в системе федерального министерства, федеральной службы, федерального агентства или в системе иного публичного органа. Участниками внешних (внешнесистемных) административных отношений являются юридические лица, входящие в системы несоподчиненных публичных органов. Например, противодействие особо опасным правонарушениям (терроризму, бандитизму и др.) невозможно без взаимодействия различных правоохранительных органов (ФСБ, МВД, ФСО России, прокуратуры и др.).

1.2. Функции и принципы административного права

Под *принципами* (от лат. *prīncipiū* — начало, основа) административного права понимаются основополагающие идеи, обосновывающие предназначение этой правовой отрасли. Конституция РФ закрепляет *принципы деятельности исполнительной власти*, важнейшими из которых являются принципы народовластия; единства системы исполнительной власти; федерализма. В этом смысле принципы тесно связаны с *функциями* (лат. *functio* — значение, назначение) в филологическом истолковании этих терминов.

☑ *Принцип народовластия* означает подотчетность и подконтрольность исполнительной власти, формируемых ею органов и их должностных лиц народу — носителю суверенитета Российской Федерации.

Подотчетность может быть непосредственной и опосредованной. *Директивная (непосредственная)* подотчетность означает обязанность органа государственной власти (должностного лица) осуществить действие, установленное федеральным законом, например, представить достоверную информацию об исполнении поручения. Так, непосредственная подотчетность Правительства РФ Государственной Думе проявляется в бюджетной сфере: Правительство является госорганом, ответственным за разработку федерального бюджета, и отчитывается о его исполнении (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Осуществляя право законодательной

инициативы, Правительство РФ ответственно за финансовые обязательства государства и обязано представить Государственной Думе отчет об исполнении федеральных законов в части расходования бюджетных средств (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ). При *косвенном (опосредованном, релятивном)* воздействии на исполнительную власть представительный орган народовластия санкционирует деятельность соответствующего публичного органа, например, участвует в его формировании, назначении его высших должностных лиц, либо выражает недоверие соответствующему органу. Так, согласно п. «а» и «б» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относятся дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ.

Подконтрольность исполнительной власти представительным органам проявляется в области финансово-бюджетной деятельности. Например, обе палаты Федерального Собрания участвуют в формировании Счетной палаты РФ — постоянно действующего органа финансового контроля (п. «и» ч. 1 ст. 102 и п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все публичные органы¹.

Одной из форм народовластия является участие граждан в деятельности министерств, ведомств и иных исполнительно-распорядительных органов. Представители общественных объединений, деловых кругов, ученые, иные лица входят в состав коллегий министерств, ведомств, экспертных (научно-технических) советов. Указанные коллегиальные органы обсуждают проекты важнейших нормативных правовых актов соответствующего министерства, ведомства.

☑ *Принцип единства системы исполнительной власти.* Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти. Таким образом, принцип единства федеральной исполнительной власти означает прежде всего подчинение нижестоящего органа решениям вышестоящего. Вместе с тем Конституция РФ ограничивает пределы единства исполнительной власти *федеральными полномочиями и предметами совместного ведения* Российской Федерации и субъектов РФ. Из этого прежде всего следует, что органы исполнительной власти субъектов РФ, в компетенцию которых не входят функции и полномочия указанных двух групп, не являются элементом единой системы исполнительной власти.

¹ Об административно-правовом статусе Счетной палаты РФ см. параграф 5.3.

Субъекты РФ вправе создавать неподотчетные федеральному центру органы исполнительной власти, действующие в сферах коммунального хозяйства, экологии, социального и культурного развития, информатики.

Юридическим выражением единства системы исполнительной власти является конституционный статус *территориальных органов* федеральной исполнительной власти. В силу ч. 1 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Конституция не предусматривает необходимость согласования с государственными органами субъектов РФ в процессе создания названных территориальных органов. В компетенцию федеральных органов исполнительной власти и подчиненных им территориальных органов входят все важнейшие полномочия хозяйственной, административно-политической деятельности, социального и культурного строительства. Федеральные органы призваны обеспечивать единство исполнительной власти в отраслях и сферах управления. Территориальные органы находятся в единоначальном подчинении вышестоящего федерального органа, в систему которого они входят. Таким образом, единство системы исполнительной власти на федеральном уровне означает обязательность решений федерального Правительства для правительств и иных органов исполнительной власти субъектов РФ. На отраслевом и межотраслевом уровнях единство исполнительной власти обеспечивается в системах министерств и ведомств РФ.

☑ В содержании *принципа федерализма* Конституция РФ выделяет следующие основные элементы (ч. 3 ст. 5):

1) *единство системы государственной власти*. Согласно п. «г» ст. 71 и ч. 1 ст. 77 Конституции к ведению Российской Федерации отнесено установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и общих принципов организации органов государственной власти субъектов РФ;

2) *разграничение полномочий и предметов ведения* между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и муниципальными органами¹.

Федеративные основы российской государственности призваны поддерживать и конституционный *принцип равноправия* всех субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ). Однако реализация этого принципа сопряжена с объективными трудностями.

¹ Более подробно о существовании публичного полномочия см. в параграфе 1.5 данного учебника.

Различия в статусе субъектов РФ подтверждаются: а) дифференциацией их социального и экономического развития; б) численностью населения; в) различиями сырьевых и продовольственных ресурсов.

К *субъективным критериям*, подтверждающим фактическую дифференциацию правового положения субъектов РФ, следует отнести различия культурного развития и национального самосознания народов России. В соответствии с Конституцией РФ народы и народности, ведущие кочевой образ жизни, и граждане урбанизированных регионов должны обладать равными правами, однако их национальный уклад жизни препятствует фактическому достижению такого равноправия. Конституция закрепляет и *объективные юридические критерии*, свидетельствующие о различиях правового положения республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. В силу ст. 5 Конституции РФ правовое положение *государства в составе Федерации* закреплено только для республик — субъектов РФ. Очевидно, что едва ли можно говорить о равноправии *государств* с другими субъектами Федерации, не обладающими этим статусом. Таким образом, Российская Федерация представляет собой федеративное государство, объединившее 21 государство и 62 субъекта РФ, не наделенных государственно-правовыми полномочиями¹.

Договорные отношения федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ нельзя рассматривать как равноправные: эти взаимоотношения возникают внутри единой системы исполнительной власти, что предопределяет объективные различия в объеме полномочий на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Именно этот аспект взаимоотношений закреплён в ч. 4 ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации между собой равноправны.

☑ *Функции планирования и координации.* Значимую роль в осуществлении исполнительной власти играют планирование и координация. *Планирование* — это основанное на аналитических исследованиях определение целей, задач, пропорций, возможных количественных и качественных показателей функционирования отраслей и сфер управления. *Координация* — это согласованное взаимодействие органов исполнительной власти, подведомственных им территориальных органов публичных учреждений и ор-

¹ Действующая Конституция РФ в отличие от предшествующего Основного Закона России не предоставляет республикам статуса *суверенного* государства.

ганизаций. Функции планирования и координации не утратили своего значения и в период построения в России основ рыночной экономики. По существу, именно в этих функциях воплощается регулирующее воздействие государства в сфере частноправовых отношений.

1.3. Субъекты административных отношений

Участники (субъекты) административных отношений различаются на основе следующих публичных атрибутов:

а) *по организационно-правовым признакам* выделяются *индивидуальные и корпоративные участники*;

б) *на основе признаков целеполагания* выделяются *публичные участники*, созданные для обеспечения общегосударственных, социально приоритетных потребностей, и *частноправовые участники*, предназначенные для удовлетворения имущественных интересов либо нематериальных потребностей. Публичные и частноправовые субъекты действуют индивидуально или на корпоративной основе;

в) *по предназначению деятельности* различаются *субъекты предпринимательства* — индивидуальные предприниматели и корпоративные образования, действующие в собственных коммерческих целях, и *субъекты некоммерческой, социально-приоритетной деятельности*. К *корпоративным некоммерческим участникам административных отношений* относятся прежде всего общественные объединения, созданные для удовлетворения нематериальных потребностей их участников или действующие в социально-приоритетных, общественно значимых целях.

Под *индивидуальными некоммерческими субъектами административных отношений* понимаются физические лица.

Субъекты предпринимательства вступают в административные отношения в момент их учреждения и наделения правами легитимного участника коммерческой деятельности, при проведении публичных контроля и надзора, при осуществлении иных публичных правомочий. Субъекты коммерческой деятельности являются участниками административных отношений, обусловленных исполнением публичных обязанностей в сферах контроля, правоохранительной деятельности, фискальных и иных публичных обязанностей.

Субъекты коммерческой деятельности вступают в административные отношения на стадии публичного санкционирования при выдаче лицензий, разрешений, при осуществлении регистра-

ционных, фискальных процедур и исполнении информационных обязанностей перед публичным органом, например при предоставлении документированной информации. Административно-правовые отношения могут возникать на основе волеизъявления физического лица, например подачи жалобы, заявления, иного ходатайства в публичный орган — в этом случае лицо инициирует возникновение административного отношения. Однако чаще всего административно-правовые отношения инициирует (возбуждает) *должностное лицо* — физическое лицо, наделенное публичными полномочиями (правами, обязанностями), либо лицо, занимающее руководящие должности в негосударственном органе, организации, учреждении. Действия частноправового и публично-правового должностного лица всегда влекут за собой юридически значимые последствия.

К *корпоративным участникам* (от позднелат. *corporatio* — объединение) относятся юридические лица установленной законодательством организационно-правовой формы. *Корпоративные субъекты* представляют собой особую общность физических лиц: данные физические лица вступают в административно-правовые отношения и участвуют в этих отношениях (осуществляют права и несут обязанности) от имени и по поручению соответствующего органа, организации, учреждения, т.е. являются *уполномоченными лицами*. Таким образом, данные лица как участники административных отношений всегда защищают корпоративные интересы, в процессе своей деятельности они не реализуют субъективные (личные) права.

К публично-правовым (публичным) участникам административных отношений относятся *органы государственной власти* и *муниципальные органы*, организации, учреждения. Указанные органы осуществляют *исполнительно-распорядительную деятельность* (т.е. наделяются административной право- и дееспособностью), а применительно к государственным органам — осуществляют *государственную власть*¹. От имени и по поручению указанных органов их полномочия отнесены к ведению *государственных (муниципальных) служащих* — особой разновидности публичных должностных лиц. Спецификой корпоративных публично-правовых участников является подчиненность одного уча-

¹ К публично-правовым участникам относятся не только указанные органы, но и их должностные лица, осуществляющие властные полномочия и действующие по поручению соответствующего органа в общегосударственных интересах. Президент РФ в качестве одного из субъектов государственной власти (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ) также относится к публично-правовым участникам рассматриваемых общественных отношений.

стника другому. Например, подчиненность территориальных органов соответствующему федеральному министерству (ведомству); в служебной зависимости находятся и государственные служащие указанных органов. Разновидностью публично-правовых участников являются *негосударственные органы*, организации, такие как *общественные объединения* (политические партии, религиозные объединения и иные общественные объединения, действующие в сфере публичных отношений). В отличие от государственных органов общественные объединения не осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность. Они предназначены для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей их участников и относятся к некоммерческим организациям.

Виды (организационно-правовые формы) частноправовых участников административных отношений устанавливаются гражданским законодательством. К ним относятся *коммерческие организации* (хозяйственные товарищества и общества и др.), а также *некоммерческие организации* (в том числе и общественные объединения, деятельность которых регулируется ГК РФ).

В административные отношения вступают российские и зарубежные участники. Административная право-, дееспособность иностранных юридических, физических лиц реализуется главным образом в их взаимоотношениях с исполнительно-распорядительными органами РФ, их права и обязанности определяются федеральными законами (основы их статуса определены Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Зарубежные индивидуальные и корпоративные участники административных отношений несут ответственность наравне с российскими, если законом или международным договором не предусмотрено иное.

Публичные и частноправовые субъекты административных отношений различаются также по *особенностям их учреждения* (создания). Учреждение органов исполнительной власти осуществляется вышестоящим публичным органом (должностным лицом), например, виды (организационно-правовые формы) федеральных министерств, ведомств определяются Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ); руководитель соответствующего федерального ведомства по согласованию с Правительством РФ или Президентом РФ определяет вид подчиненного ему территориального органа¹. Таким образом, вид федерального министерства (ведом-

¹ В редких случаях министерства (например, Минприроды России и Минюст России) учреждают собственные территориальные органы, действующие наряду

ства) определяется *подзаконным актом* — указом Президента РФ, а применительно к территориальному органу — приказом (постановлением) вышестоящего по подчиненности федерального органа исполнительной власти¹.

Виды (организационно-правовые формы) частноправовых участников установлены гл. 4 ГК РФ. Таким образом, вид соответствующего органа, учреждения, организации может быть изменен только в соответствии с федеральным законом.

1.4. Административные право- и дееспособность

Субъекты административных отношений должны отвечать формально-юридическим атрибутам, обусловленным наличием публичных право- и дееспособности.

Под *административной правоспособностью* лица понимается возможность физического, юридического лица быть носителем исполнительно-распорядительных полномочий (публичных прав и обязанностей). Возникновение, изменение и прекращение административной правоспособности обусловлено событиями юридического факта (совпадает с гражданской правоспособностью). *Административная дееспособность* означает возможность лица приобретать и осуществлять публичные полномочия (т.е. приобретать права в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и нести обязанности). Различаются административная дееспособность лица (гражданина — физического лица), должностного лица, юридического лица и административная дееспособность публичного органа (госоргана).

Наличие у физического лица административной дееспособности обусловлено различными публичными атрибутами, но всегда зависит от существа административного отношения. Публичные правомочия несовершеннолетних или малолетних граждан существенно ограничены, однако и такие лица являются полноправными участниками административных отношений в сферах об-

с территориальными органами подчиненных им федеральных служб и федеральных агентств.

¹ Сказанное в целом относится к статусу не только федеральных органов исполнительной власти, каждый из которых наделен правомочиями юридического лица, но и других публичных органов. Цивилистические и публичные имущественные правомочия публичных юридических лиц определяются исключительно административным и иным публичным законодательством, при этом, как было показано выше применительно к органам исполнительной власти, доминирующее значение имеет правовая регламентация на подзаконном уровне.

разовательной, медицинской и иной социальной деятельности. Несовершеннолетние и малолетние граждане наделены неотчуждаемыми социальными правами, а публичные органы обязаны обеспечить реализацию таких прав.

Административную дееспособность следует отличать от *гражданской дееспособности* — возможности физического или юридического лица своими действиями осуществлять право и исполнять обязанности, установленные гражданским законодательством. Возникновение и прекращение административной и гражданской дееспособности зависит от различных *юридических фактов*.

Наделение лица административной дееспособностью всегда предшествует возникновению гражданской дееспособности, например, субъект предпринимательства вступает в административные отношения в момент возбуждения ходатайства перед органом государственного управления о государственной регистрации¹. С момента начала регистрационных отношений лицо осуществляет публичные правомочия, становится административно-дееспособным лицом. Гражданская дееспособность лица возникает в момент его государственной регистрации², т.е. в момент завершения регистрационных отношений³.

Лицо сохраняет административную дееспособность даже в случае прекращения гражданской дееспособности. При ликвидации юридического лица его учредители (участники) несут публичные обязанности перед органами, осуществляющими государственную регистрацию, а при совершении правонарушения — перед правоохранительными органами. Административная дееспособность юридического лица прекращается в момент исполнения учредителями (участниками) юридического лица установленных законом обязанностей перед публичным органом государственного управления, например обязанностей, обусловленных исполнительным производством.

¹ Специально уполномоченным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию субъектов предпринимательства, является ФНС России, находящаяся в ведении Минфина России.

² Фактически возникновение гражданской дееспособности лица, осуществляющего коммерческую деятельность, обусловлено не только его государственной регистрацией, но и последующим лицензированием деятельности субъекта предпринимательства в определенных законом случаях.

³ По смыслу п. 2 ст. 51 ГК РФ применительно к юридическим лицам регистрационные отношения завершаются в день внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц (см. также п. 2 ст. 11 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Административная дееспособность публичного органа возникает при его *образовании* (в момент его наделения государственными полномочиями) и прекращается в момент его *упразднения* (завершения его ликвидации). Все публичные органы государственного управления обладают правомочиями юридического лица. Упразднение госоргана происходит в момент издания вышестоящим по подчиненности органом акта, предусматривающего начало ликвидационных мероприятий, завершение которых означает прекращение полномочий госоргана — юридического лица. Наделение публичного органа дополнительными правами влечет за собой *изменение* его административной дееспособности.

Изменение административной дееспособности публичного органа происходит (обусловлено событиями юридического факта):

1) при *делегировании полномочий*, в частности в случае перераспределения полномочий внутри единой системы органов исполнительной власти, при котором часть полномочий одного министерства, ведомства передается другому органу исполнительной власти¹. Перераспределение полномочий не отражается на изменении вида органа;

2) в случаях *административного преобразования публичного органа*. Здесь необходимо отметить следующие особенности административного преобразования:

а) административное преобразование публичного органа сопровождается изменением его организационно-правовой формы (вида органа) и влечет за собой передачу исполнительно-распорядительных полномочий новому органу²;

б) административное преобразование может происходить без изменения организационно-правовой формы; при этом вносятся отдельные коррективы в статус публичных органов, вид (организационно-правовая форма) органа остается прежним, например, в процессе преобразования изменяется наименование госоргана, что влечет за собой и последующее изменение его компетенции³;

¹ Например, при передаче МВД России полномочий по руководству уголовно-исполнительной системой Минюсту России в 1998 г., а также в случае передачи полномочий по руководству Государственной противопожарной службой в ведение МЧС России в 2001 г.

² Например, преобразование Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Федеральную налоговую службу.

³ Преобразование Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. См. п. 5 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

в) передача исполнительно-распорядительных полномочий при административном преобразовании публичного органа определяется вышестоящим по подчиненности органом (должностным лицом).

В отличие от административного преобразования преобразование юридического лица в соответствии с гражданским законодательством всегда сопровождается передачей всех прав и обязанностей новому юридическому лицу (п. 5 ст. 58 ГК РФ);

3) при *ограничении прав или наделении публичного органа дополнительными обязанностями*. Административная дееспособность госоргана может быть ограничена на основе акта органа государственной власти либо уполномоченного должностного лица при введении особых административных режимов чрезвычайного, военного положения и в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. Введение особых административных режимов влечет за собой временное приостановление деятельности госоргана либо временное ее прекращение.

1.5. Корреляция в сфере публичного и гражданского регулирования

Общность и особенности административного и государственного права

Административное право взаимодействует с другими правовыми отраслями. Наиболее очевидна связь административного и *государственного (конституционного) права*. Их объединяет прежде всего общность правовых источников. Важнейшим юридическим источником всех правовых наук является Конституция Российской Федерации. Государственное право посвящено научно-практическим проблемам исследования и развития *конституционного законодательства*¹ в целом и отдельных его институтов, в частности институтов конституционных прав и свобод человека и гражданина, федеративного устройства, президентской, законодательной, исполнительной и судебной власти. Глава 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина» устанавливает конституционные основы деятельности федеральных министерств

¹ Конституционное законодательство рассматривается здесь и далее как общность правовых норм федеральной Конституции, федеральных конституционных законов, вносящих в нее изменения, Федеративного договора и изменяющих его актов, конституций и уставов субъектов Федерации.

и ведомств и, следовательно, регулирует важнейшие административные отношения.

Статутные акты о федеральных органах исполнительной власти и их *административные регламенты*¹, определяющие статус государственных служащих министерств и ведомств РФ в сферах экономической деятельности, социального и культурного строительства², административно-политической деятельности, являются одним из источников административного права.

Регламентация прав граждан на пользование информационными ресурсами (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) является преимущественно сферой административного регулирования, поскольку непосредственно затрагивает деятельность специализированных государственных органов. Тот же порядок свойствен и конституционному закреплению прав граждан в области сбора, обработки и распространения персональных данных. Соответствующие полномочия входят в компетенцию ФСБ России, Минобороны России, МВД России, ФСО России и других федеральных органов исполнительной власти, действующих преимущественно в административно-политической сфере.

Реализация многих важнейших конституционных прав граждан невозможна без участия федеральных органов исполнительной власти. К ним относится, например, право граждан на объединение. При регистрации общественных объединений граждане вступают в административно-правовые отношения с соответствующим органом юстиции. При осуществлении прав на свободное осуществление экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) субъекты предпринимательства вступают в регистрационные отношения с органами ФНС России, а затем — в лицензионные отношения с соответствующим федеральным органом исполнительной власти или иным публичным органом³.

¹ Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг утвержден постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679.

² Конституция РФ рассматривает отрасли социального и культурного строительства как отдельные сферы правового регулирования (ч. 2 ст. 7, ч. 2 ст. 19, ст. 39—44, п. «е» ч. 1 ст. 72 и др.). Следовательно, нуждаются в корректировке соответствующие институты Особенной части административного права, основанные на устаревших подходах предшествующего конституционного законодательства.

³ Наряду с федеральными организациями исполнительной власти Банк России является единственным публичным органом, наделенным лицензионными полномочиями (применительно к кредитным организациям).

Многие федеральные конституционные законы относятся к источникам административного права: например, федеральные конституционные законы, регулирующие правовой режим чрезвычайного положения и военного положения (ч. 2 ст. 56, ч. 3 ст. 87 Конституции РФ)¹. Особый правовой режим регулирования прав и свобод человека и гражданина, предусматривающий их ограничение, может быть установлен и без введения указанных административных режимов. В частности, допускается ограничение федеральным законом прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Такие законы также относятся к административному законодательству.

Предметом административно-правовой науки являются проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ. Конституцией РФ установлены публичные полномочия, отнесенные:

а) к ведению Российской Федерации, т.е. федеральные полномочия (ст. 71 Конституции РФ). Реализация *федеральных полномочий* осуществляется федеральными законами (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ);

б) к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). *Предметы совместного ведения* включают в себя две группы полномочий — полномочия, отнесенные к ведению Российской Федерации и к ведению субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ), применительно к которым установлены единые правила правовой регламентации. Реализация полномочий осуществляется в соответствии с федеральным законом, определяющим унифицированный порядок правового регулирования, согласно которому субъекты РФ принимают законы и иные нормативные правовые акты (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ);

в) к исключительному ведению субъектов РФ. В отличие от полномочий, отнесенных к предметам совместного ведения и указанных в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, полномочия, отнесенные к исключительному ведению республик (государств) в составе России, устанавливаются их конституциями, а применительно к краям, областям, городам федерального значения, автономной области и автономным округам — их уставами. Для осуществления таких полномочий в случаях, предусмотренных конституциями (уставами) субъекта РФ, соответствующим исполнительно-

¹ Федеральные конституционные законы от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

распорядительным органом принимается закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ);

г) к ведению муниципальных образований. Полномочия, отнесенные к исключительному ведению муниципальных образований, устанавливаются их уставами. Унифицированный порядок правового регулирования применительно к таким полномочиям устанавливается федеральным законом, а в соответствующих случаях также и законом субъекта РФ (ст. 12, ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

Таким образом, применительно к каждой из перечисленных групп публичных полномочий установлен специальный порядок правовой регламентации, в соответствии с которым принимается соответствующий закон, ведомственный нормативный правовой акт или иной подзаконный акт. Государственное право рассматривает лишь *политико-правовые основы* указанных категорий. В частности, оно не изучает *методы реализации* конституционных норм о разграничении компетенции. Одним из таких методов являются договорные отношения федеральных министерств и ведомств, их территориальных органов с органами исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

Объектом исследования науки государственного права являются организация деятельности законодательной власти, процедура выборов и принципы функционирования представительных органов на федеральном уровне и в субъектах РФ. Однако реализация полномочий, отнесенных Конституцией РФ к ведению обеих палат парламента (ст. 102 и 103) затрагивает сферу административного регулирования.

Публичные имущественные отношения

Имущественные отношения регламентируются не только гражданским, но и административным и иным публичным законодательством. Возникновение, изменение или прекращение имущественных отношений, обусловленных субординационной подчиненностью их участников, регламентируется административным и иным публичным законодательством, нормы гражданского законодательства в этой сфере имущественных отношений не применяются (п. 3 ст. 2 ГК РФ). Правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом регулируются административным законодательством, а возникающие в этой сфере имущественные отношения относятся к *публичным имущественным отношениям*. Обязательным участником таких отношений являются органы исполнительной власти, иные публичные органы или уполномоченные ими должностные лица.

Возникновение публичных имущественных отношений. Возникновение, изменение и прекращение публичных имущественных отношений обусловлено фискальными и иными общегосударственными потребностями. Такие отношения могут возникать по инициативе публичного органа; в иных случаях их возникновение опосредовано исполнением имущественных обязанностей граждан и субъектов предпринимательства, установленных федеральным законом.

Публичные имущественные отношения возникают:

✓ *в сфере ценового регулирования.* Федеральные органы исполнительной власти устанавливают предельные размеры цен (тарифов) за выполнение работ, оказание услуг, либо в соответствии с их решением работы, услуги предоставляются бесплатно (отдельные виды образовательных, медицинских и информационных услуг). Осуществление указанных публичных правомочий непосредственно сказывается на имущественном статусе субъекта предпринимательства, выполняющего работы или предоставляющего услуги в соответствии с установленными государством ценами (тарифами);

✓ *при осуществлении публичным органом имущественных правомочий,* например правомочия собственника объектов недвижимости, находящихся в ведении публичной коммерческой организации (федеральные (муниципальные) унитарные предприятия) либо публичного некоммерческого учреждения (лечебного, образовательного и иного учреждения). Правомочия по управлению федеральной недвижимостью и движимым имуществом осуществляются федеральными агентствами, а в некоторых случаях — федеральными министерствами и федеральными службами, подчиненными Президенту РФ (в частности, такие полномочия отнесены к ведению МИД России, Минобороны России, МЧС России, ФСБ России и др.). Публичный орган непосредственно осуществляет имущественные правомочия (например, МИД России вправе заключать сделки с недвижимостью, находящейся на территории зарубежных государств) либо назначает должностных лиц, уполномоченных распоряжаться государственным имуществом (например, акциями акционерных обществ, находящихся в собственности Российской Федерации или субъекта РФ);

✓ *при установлении дополнительных имущественных обязанностей граждан и субъектов предпринимательства* (например, фискальных обязанностей), при реквизиции имущества, установлении сервитута, изъятии негосударственной недвижимости в целях обеспечения публичных потребностей. В этих целях создают-

ся специальные публичные органы, контролирующие исполнение указанных обязанностей (например, ФСФМ России проверяет исполнение коммерческими организациями обязанностей, обусловленных проведением внутреннего контроля). Установление дополнительных имущественных обязанностей означает ограничение прав лица, применительно к которому обязанности предусмотрены. Подобные ограничения могут быть введены исключительно федеральным законом¹;

☑ *в сфере правоохранительной деятельности.* Федеральные органы исполнительной власти и иные публичные органы (их должностные лица) применяют имущественные санкции к нарушителям (административные наказания, например, в виде конфискации) либо меры пресечения к лицам, подозреваемым в совершении правонарушения (например, временный запрет деятельности). Наряду с вышеуказанными административными санкциями федеральные службы и другие публичные органы применяют публичные санкции в виде приостановления деятельности лицензии. Публичные санкции влекут за собой временное прекращение имущественного правомочия (например, санкция в виде лишения права на управление транспортным средством), либо вследствие их применения право пользования вещью прекращается полностью (конфискация и возмездное изъятие вещи).

Таким образом, в сфере публичных имущественных отношений всегда *доминируют общегосударственные потребности*; в целях их обеспечения ограничиваются *права и интересы граждан и коммерческих организаций*. Федеральное законодательство, устанавливающее публичные имущественные правомочия, относится к административному законодательству и не коррелируется с гражданским законодательством.

Ограничение гражданской правоспособности и имущественных правомочий юридических и физических лиц. Цивилистическая правоспособность юридического лица, а также личные имущественные права граждан могут быть ограничены в публичных целях. Существуют следующие методы ограничения имущественных правомочий юридических и физических лиц, осуществляемые органами исполнительной власти и иными публичными органами на основе судебной санкции или без таковой.

¹ Так, в соответствии с ч. 3 ст. 30 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности устанавливается имущество, которое не может находиться в собственности общественного объединения.

1. *Реквизиция или конфискация имущества.* Различие этих правовых режимов обусловлено содержанием правоотношения: конфискация всегда является мерой государственного принуждения в отношении лица, совершившего преступление или административный проступок; при реквизиции личное имущество изымается у добросовестного собственника, например, в случае стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотии и иных чрезвычайных обстоятельств.

Многие обязательства органов исполнительной власти, возникшие вследствие *прекращения права собственности*, урегулированы не гражданским, а административным законодательством, что является подтверждением глубинной соподчиненности правовых норм частного и публичного права. Так, в ГК РФ предусмотрены лишь два упомянутых выше вида принудительного прекращения права собственности — реквизиция и конфискация, причем только один из них, а именно конфискация, является санкцией за противоправное действие.

2. *Установление государственного регулирования* в экономических отраслях. Органы исполнительной власти применяют методы тарифного и нетарифного регулирования, контролируют экспортно-импортную деятельность субъектов частного права, устанавливая номенклатуру товаров, ввоз которых в Российскую Федерацию не допускается или возможен только в пределах установленных квот.

3. *Введение особых публичных режимов* (например, пограничного, таможенного; режима закрытого административно-территориального образования; правовых режимов чрезвычайного, военного положения).

Помимо вышеуказанных случаев, правоспособность юридического лица может быть ограничена при создании публичных коммерческих организаций, например государственных унитарных предприятий, в том числе и федеральных казенных предприятий.

Во всех рассмотренных случаях ограничение правоспособности осуществляется на основе одностороннего волеизъявления органа исполнительной власти, согласие или несогласие другого участника правоотношения не может повлиять на реализацию управленческого решения.

Обязательства органов исполнительной власти вследствие причинения вреда. Сферой совместного регулирования административного и гражданского законодательства являются также *обязательства органов исполнительной власти вследствие причинения вреда*. Участниками возникающих публичных отношений являются физическое или юридическое лицо, ходатайствующее в суде о воз-

мещении ущерба, и органы исполнительной власти — ответчики по исковому заявлению потерпевшего. В случае возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, субъектами многосторонних публичных отношений являются истец, которому был причинен имущественный или моральный вред, ответчик (например, правоохранительный орган или его должностное лицо), а также судебная инстанция, разрешающая дело по существу. Вред, причиненный *неправомерными действиями*, возмещается за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ. Возмещение вреда, причиненного *правомерными действиями*, сопряжено со значительными трудностями для потерпевшего — как правило, такой вред компенсации не подлежит (на это указывает ч. 2 п. 3 ст. 1064 ГК РФ, согласно которой в возмещении вреда может быть отказано, если вред причинен по просьбе или с согласия потерпевшего, а действия причинителя не нарушают нравственные принципы общества).

Таким образом, все без исключения цивилистические институты опосредованы нормами административного законодательства, предназначением которого и является регламентация публичными органами правомочий юридических и физических лиц¹. О взаимосвязи этих отраслей федерального законодательства свидетельствует и *общность источниковой базы* — практически все законы и подзаконные акты, входящие в корпус гражданского права, включают и административно-правовые нормы, к которым относятся правореализующие предписания, нормы о методах обеспечения государственного контроля и ответственности.

О единстве административного и гражданского права свидетельствуют *методы государственного контроля в сфере имущественных отношений*². Объектом имущественного контроля являются все совершенные физическим лицом сделки с недвижимостью, ценными бумагами, культурными ценностями и иным имуществом (например, приобретение золота в слитках, транспортных средств и т.п.). Если сумма приобретенных имущественных объектов превышает предел, указанный в законе, гражданин обязан

¹ Правоспособностью, в частности гражданскими правами, в соответствии с ГК РФ обладают не только физические, но и юридические лица (п. 1 ст. 49).

² Дифференциацию рассматриваемых отраслей права подтверждают различия объектов административных и гражданских прав. К объектам гражданских прав относятся имущественные и неимущественные права (ст. 128 ГК РФ), тогда как объектом административного права являются главным образом различные нематериальные блага: субъективные права и обязанности граждан, правомочия юридических лиц. К ним относятся, в частности, права в общественно-политической сфере (например, право участия в деятельности политической партии и иного общественного объединения), право обжалования действий должностных лиц и др.

представить в налоговые органы специальную декларацию. Приобретение имущества физическим лицом регламентируется гражданским законодательством, однако заключение гражданско-правовой сделки влечет за собой возникновение публичных отношений: административным законодательством регулируются государственная регистрация сделок с недвижимостью в органах юстиции, процедура декларирования в налоговых органах, а также применение санкций к правонарушителю.

1.6. Наука административного права

Наука административного права как область теоретического знания относится к *фундаментальным наукам*¹; научная деятельность в сфере административного права, предназначенная для обеспечения практических потребностей министерств, ведомств, иных публичных органов, учреждений, организаций (например, разработка проектов нормативных правовых актов, комментариев и инструкций, разъяснений по порядку применения законодательства), является разновидностью прикладных научных исследований.

В административно-правовой науке, так же как и в иных общественно-политических науках, используются во многом схожие методы. Наибольшее распространение получил *метод сравнительно-правовых исследований*, позволяющий выявить особенности и закономерности развития тех или иных правовых институтов на примере различных национальных систем законодательства. *Метод историко-правовых исследований* также является одним из ведущих методов всех юридических наук. Применительно к административному праву он используется в случаях определения закономерностей развития различных институтов исполнительной власти в исторической ретроспективе; выявления субъективных и объективных факторов государственного управления на примере различных исторических периодов становления и развития исполнительной власти в целях прикладного использования полученных результатов в научной и практической (например, законопроектной) деятельности. Применение исторического мето-

¹ Наука административного права базируется на фундаментальных научных исследованиях различных общественно-политических процессов в сферах государственного управления, законоотворчества и в этом смысле отвечает предназначению данных исследований, установленных ст. 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

да дополняет и обогащает сравнительно-правовые исследования. *Прагматический метод* (от греч. *pragma* — дело, действие) обусловливает проведение научных исследований практическими потребностями. Приверженцы прагматического метода отстаивают необходимость пересмотра абстрактных, умозрительных постулатов административно-правовой науки, не опосредованных практикой, т.е. системой действующего федерального права. По мнению адептов прагматического метода, цель научного познания должна заключаться в сугубо прикладном использовании результатов исследований.

Таким образом, административное право как наука, сфера теоретических знаний о процессах государственного управления и обусловленных этими процессами общественно-политических явлениях представляет собой общность фундаментальной и прикладной науки. В этом смысле тесная взаимосвязь теоретических административно-правовых исследований и методов их практического применения позволяет охарактеризовать рассматриваемую науку как *упорядоченную систему научных исследований*.

Учебный курс административного права. Административное законодательство. Учебный курс административного права включает Общую и Особенную части, которые и являются в данном случае элементами единой административно-правовой системы. В *Общей части* рассматриваются основные теоретические категории учебного курса, система научных понятий, в соответствии с которыми в *Особенной части* курса исследуются нормативные правовые акты, относимые к *административному законодательству*. Таким образом, изучение теоретических постулатов административного права опосредовано прагматическими потребностями, применительно к которым в *Особенной части* курса анализируется законодательство, устанавливающее статус федеральных министерств, ведомств, иных исполнительно-распорядительных органов.

1.7. Административные нормы

Административно-правовая норма — это урегулированный юридическими средствами порядок возникновения, приостановления, изменения и прекращения общественных отношений в сфере исполнительной власти. Нормы административного права представляют собой указание субъекту правоотношения, выраженное в императивной или факультативной форме, побуждающее объект к действию или бездействию. Правовая норма, содержащая *предписание* (императивная административно-пра-

вовая норма), обязывает к ее неукоснительному исполнению: адресат предписания не вправе избрать свой способ реализации правовой нормы. При *дозволении* допускается вариабельность (альтернатива) поведения, обусловленная особенностями исполнительно-распорядительной деятельности; ее участник по своему усмотрению, но в пределах правовой нормы избирает должный метод ее осуществления. В *запретительной* правовой норме определены конкретные виды действий (бездействия), осуществление которых несовместимо с правовой нормой, содержащей запрет.

Административно-правовые нормы закона или подзаконного акта различаются по своей юридической силе. Высшей *юридической силой* обладают нормы, установленные правовым актом, принятым на референдуме. Значимость таких актов, представляющих собой высшее выражение народовластия, превосходит юридическую силу конституционного законодательства (ч. 3 ст. 3 Конституции). Основным критерий дифференциации актов проявляется в различной *юридической сфере* административно-правовых норм, закрепленных в актах, принятых на референдуме; Конституции Российской Федерации, Федеративном договоре, изменяющих их актах; федеральных конституционных законах; федеральных законах; указах и распоряжениях Президента РФ; постановлениях и распоряжениях Правительства РФ и, наконец, в актах, принятых в единой системе федеральной исполнительной власти (акты федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им территориальных органов в субъектах РФ, а также акты, принятые органами исполнительной власти субъектов РФ).

Будучи формой выражения юридического предписания, административно-правовые нормы различаются по видам устанавливающих актов и их правовой силе. В соответствии с Конституцией РФ нормы, устанавливающие административную ответственность, отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Следовательно, такие нормы могут быть определены только федеральным законом и изданными на его основе законами субъектов РФ.

Административно-правовые нормы подразделяются на дозволительные, запретительные, правоустанавливающие и процессуальные.

☑ *Дозволительные*, или *концессионные* (от лат. *concessio* — разрешение), нормы санкционируют совершение тех или иных действий либо дают гражданам возможность избрать должную альтернативу поведения.

☑ *Запретительные*, иначе — *интердикционные* (от лат. *interdicere* — запрещать), нормы содержат прямой либо косвен-

ный запрет. *Прямой запрет*, в частности, определен статьями КоАП РФ, предусматривающими применение санкций за указанные в правовой норме деяния, содержащие признаки административного правонарушения (в форме прямого запрета определено большинство предписаний, предусмотренных в гл. 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»). Прямой запрет, в отличие от косвенного (опосредованного) запрета, предусматривает недвусмысленное запрещение действия (бездействия), которое может привести к административному деликту. Целью *косвенного запрета* также является предотвращение совершения правонарушения, однако не в форме запрещающего предписания, а опосредованным методом государственного регулирования, например методом введения специального разрешительного порядка: гражданин (юридическое лицо) получает право заниматься предпринимательской (коммерческой) деятельностью, получив лицензию, сертификат соответствия, свидетельство о государственной регистрации. В некоторых случаях специальное разрешение органов исполнительной власти необходимо и при осуществлении некоммерческой деятельности (получение лицензии на осуществление преподавания, государственная аккредитация образовательных учреждений и т.п.).

☑ *Правоустанавливающие*, или *артикуляционные* (от лат. *articulus* — предписание закона), нормы регламентируют полномочия лица, т.е. устанавливают обязанности (ограничивают права). Как уже отмечалось, нормы, ограничивающие права, свободы лиц либо предусматривающие их дополнительные обязанности, могут быть установлены только федеральным законом.

☑ *Процессуальные* административно-правовые нормы предназначены для регламентации исполнительно-распорядительной деятельности госорганов и их должностных лиц (в том числе деятельности в сфере контроля и надзора).

1.8. Источники административного законодательства

Система административного законодательства

Административное право относится к отраслям материального права, что предопределяет его значимость не только в научной, но и в предпринимательской деятельности. Предназначением административного права является не только исследование догма-

тических понятий, но и изучение обособленной системы действующего законодательства.

Административному законодательству присущи организационные свойства, характеризующие соподчиненность нормативных актов в рамках единой системы, и атрибутивные качества, наличие которых означает принадлежность правового предписания именно к этой отрасли публичного законодательства.

Административное законодательство применительно к его организационным свойствам представляет собой иерархическую соподчиненную систему нормативных правовых актов различной юридической силы. *Административное законодательство в доктринальном толковании* включает в себя акты высшей юридической силы, а именно — Конституцию РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, конституции республик в составе России, уставы иных субъектов Федерации, не наделенных в отличие от республик государственно-правовыми полномочиями¹, а также законы субъектов РФ.

Административное законодательство в прагматическом, ординарном восприятии включает в себя и иные виды нормативных актов, помимо актов, рассмотренных выше, к ним относятся *подзаконные акты* — нормативные акты Президента РФ и федерального Правительства, т.е. нормативные акты субъектов, уполномоченных Конституцией на осуществление исполнительной власти, а также *ведомственные акты*, принимаемые органом исполнительной власти и специальными публичными органами, наделенными отдельными публичными полномочиями в сферах контроля, надзора, правоохранительной деятельности. В *систему административного законодательства* входит также особая разновидность публичных актов, принимаемых негосударственными органами, а именно нормативные акты исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Административному законодательству присущ системный принцип иерархии, т.е. убывание юридической силы актов от актов высшей юридической силы — конституций, уставов, законов вплоть до ведомственных актов. Муниципальные нормативные акты предназначены для регламентации местного самоуправления и не соподчинены актам органов и субъектов, осуществляющих исполнительную власть, за исключением случаев наделения местных органов государственными функциями. Делегирование муниципальным органам полномочий органов исполнительной

¹ Конституция хотя и презюмирует принцип равноправия субъектов Федерации, тем не менее наделяет республики в составе России государственно-правовым статусом (ср. ч. 1 и ч. 2 ст. 5 Конституции РФ).

власти означает инкорпорацию муниципальных органов в систему исполнительной власти и соответствующую иерархическую соподчиненность таких нормативных актов внутри системы.

Атрибутивные свойства административного законодательства

Для характеристики административного законодательства наиболее важны его атрибутивные свойства, а именно юридически значимые формализованные качества, наличие которых означает принадлежность цивилистического или публичного предписания к административному законодательству. С точки зрения его атрибутивных качеств административное законодательство включает в себя:

а) *статутные предписания об органах исполнительной власти и иных публичных органах*. К ним относятся нормативные акты, устанавливающие права и обязанности публичных органов и ответственность их должностных лиц, бланкетные предписания, в соответствии с которыми цивилистические или публичные отношения должны быть регламентированы Президентом РФ, президентом (главой) субъекта Федерации, федеральным Правительством или правительством субъекта Федерации, органом исполнительной власти, исполнительно-распорядительными муниципальными органами. В этом смысле любую регламентацию, прямую или опосредованную, как в вышеуказанных случаях, следует рассматривать в контексте административного регулирования;

б) *предписания, регламентирующие публичный контроль и надзор*, отнесенные к ведению органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных муниципальных органов, в том числе и предписания, предусматривающие перераспределение таких полномочий между органами исполнительной власти, их делегирование муниципальным органам или саморегулируемым и иным непубличным организациям¹;

в) *предписания, устанавливающие статус публичных имущественных отношений*, в том числе и его отдельных правомочий владения, пользования и распоряжения. Любые имущественные отношения, возникновение, изменение и прекращение которых обусловлено иерархической соподчиненностью их участников, регламентируются административным и иным публичным зако-

¹ В редких случаях предусмотрено делегирование функций публичного контроля публичным некоммерческим организациям и прежде всего — государственным корпорациям. Например, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» является правопреемником публичных правомочий упраздненного органа исполнительной власти — Федерального агентства по атомной энергии — в сферах публичного контроля, надзора и нормативно-правового регулирования.

нодательством. Любые предписания цивилистического законодательства о реквизиции и конфискации имущества (в том числе и применительно к судебной и административной конфискации в случаях, предусмотренных соответственно п. 1, 2 ст. 243 ГК РФ), об установлении прямых или опосредованных имущественных обременений — сервитутов, информационных обязанностей, обусловленных мерами внутреннего контроля, либо иных публичных обязанностей, обеспечиваемых за счет частноправовых средств. К этой подгруппе относятся нормативные акты, регламентирующие целевое расходование публичного имущества, принимаемые применительно к данному случаю (*ad hoc*), а именно предписания о выделении бюджетных средств или недвижимости в качестве имущественного взноса, в качестве средств целевой финансовой поддержки некоммерческих организаций, либо устанавливающие иные методы распоряжения публичным имуществом. Такие предписания устанавливаются в актах различной юридической силы, на федеральном уровне к ним относятся федеральные законы, нормативные акты органов и лиц — субъектов исполнительной власти и реже — ведомственные акты;

г) *предписания, устанавливающие публичные процедуры легитимизации цивилистических отношений*, а именно предписания о государственной регистрации субъектов предпринимательства, объектов недвижимости, имущественных сделок, гражданско-правовых договоров, объектов движимого имущества. Сюда же относятся и регистрационные процедуры, проводимые исключительно в публичных целях (государственная регистрация юридических фактов, нормативных правовых актов и иные);

д) *предписания публичного санкционирования*, а именно нормативные акты, устанавливающие лицензионные и иные разрешительные процедуры;

е) *правоохранительные и юрисдикционные предписания*, устанавливающие виды публичных наказаний, назначаемых судом, нормативные акты, регламентирующие применение внесудебных публичных санкций (мер административного пресечения, должностных наказаний, санкций, аннулирующих разрешительные документы, и иных).

В эту группу входят как публичные, так и цивилистические предписания, к последним относится, например, судебная санкция в виде ликвидации юридического лица — нарушителя;

ж) *процессуальные предписания*, т.е. нормативные акты, опосредующие исполнительно-распорядительную деятельность в вышеуказанных случаях. По преимуществу такие акты устанавливают публичные процедуры правореализации, помимо административ-

ного законодательства в его доктринальном восприятии, к ним относятся административные регламенты субъектов, осуществляющих исполнительную власть, в том числе и ведомственные нормативные акты.

Все цивилистические и публичные предписания, отвечающие рассмотренным выше атрибутивным критериям, независимо от способов их фиксации в законодательстве и их юридической силы относятся к источникам административного законодательства. Вместе с тем наличие атрибутивных свойств административного законодательства свидетельствует о его статусе и предназначении в системе не только публичного законодательства, но и федерального законодательства в целом. Рассматривая административное законодательство с этих позиций, следует отметить принадлежность предписаний уголовного, финансового, бюджетного, таможенного законодательства, наряду с рассмотренными выше цивилистическими предписаниями, одновременно как к административному, так и к отраслевому (специальному) законодательству.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Расскажите о соотношении государственного управления и исполнительной власти.
2. Назовите признаки исполнительной власти.
3. Дайте определения предмета и метода административного права.
4. В чем различия между императивным и диспозитивным методами правового регулирования?
5. Перечислите источники административного права в зависимости от их юридической силы.
6. Назовите основные разновидности административно-правовых норм.
7. Чем отличаются друг от друга субъект административного права и субъект административных правоотношений?
8. Охарактеризуйте административные право- и дееспособность.
9. Перечислите основные правовые институты системы административного права.
10. Что является основанием для возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений?

ГЛАВА 2. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАУКИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* содержание основных этапов становления и развития административного права;
 - *уметь* оперировать основными источниковедческими понятиями, характеризующими историю административно-правовой науки;
 - *владеть* надлежащим объемом знаний о соотношении полицейского и административного права.
-

2.1. Субъективные и объективные предпосылки генезиса административно-правовой мысли

Административное право, предметом которого является изучение методов государственного воздействия на общественные отношения, объективно существовало всегда в различных адаптивных к действительности формах. На его развитие и становление как самостоятельной науки оказали влияние субъективные и объективные факторы. К *субъективным* факторам следует отнести смену общественно-политических формаций и порожденные ими мировоззренческие метаморфозы приверженцев административно-правового учения. Таким образом, субъективные условия развития научной мысли базируются на доминирующей роли государства; становление научных концепций определяется не их создателем, а общественно-политическими условиями. Под *объективными* факторами развития административного права следует понимать совокупность идей и теоретических построений, порожденных не столько волей, интеллектом и психоэмоциональным статусом индивидуума, составляющими основу его мирозерцания, сколько политико-правовыми изменениями. Примерами развития науки административного права, которое обусловлено объективными причинами, следует считать разра-

ботку и развитие кодифицированного законодательства, законодательскую работу, порожденную не индивидуальной волей, а потребностями новой правовой системы — всего сообщества государственных органов.

С точки зрения развития административно-правовой науки России можно выделить следующие хронологические периоды: 1) имперский; 2) советский; 3) постсоветский.

2.2. Имперский период генезиса российской административно-правовой науки

Становлению российского административного права предшествовал продолжительный период *генезиса* (происхождения), начальным этапом которого была *рецепция* (от лат. *rescriptio* — принятие) в научной и преподавательской деятельности России немецкой концепции полицейского права. Под *предметом науки полицейского права* понималось изучение общественных отношений в сфере государственного управления. Термин «*полиция*» (от греч. *politeia* — государство) применительно к данной науке не отождествлялся с деятельностью правоохранительного органа с аналогичным названием (нем. *Polizei*). Этим термином обозначалась *деятельность государственной власти*, прежде всего исполнительной. В императорской России, включая период «думской монархии», не существовало четкого разграничения властей. Отсутствовал избираемый населением орган представительной (законодательной) власти; независимые органы судебной власти были созданы лишь после судебной реформы Александра II в 1864 г. Избираемая подданными Государственная дума (1905—1917 гг.) ввиду ее ограниченных полномочий представляла собой лишь прототип органа законодательной власти. В императорской России не существовало обособленной исполнительной власти — назначение и освобождение от должности министров, включая и председателя правительства, являлись прерогативой монарха даже в период деятельности Государственной думы всех четырех созывов. Таким образом, в отечественной науке административного (полицейского) права не было политико-правовых предпосылок для четкого определения сфер исследования: предмет науки не сводился только к изучению исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, как это свойственно административистике периода Новейшей истории. Наука административного (полицейского) права рубежа XIX—XX вв. затрагивала

и смежные правовые отрасли — государственного и даже уголовного и уголовно-исполнительного права (применительно к правоохранительной деятельности полиции). В науке административного (полицейского) права не было четких различий административных и уголовных правонарушений — *преступлений* и *проступков*: оба эти понятия рассматривались как преступления, различающиеся степенью общественной опасности.

Прообразом современной административно-правовой науки были учения русских и зарубежных полицейстов. Учебный курс полицейского права в соответствии с Общим уставом университетов Российской империи подразделялся на два основных раздела: *государственное благоустройство* (благосостояние) и *государственное благочиние* (безопасность)¹. Это было обусловлено тем, что, как уже отмечалось, становление и развитие отечественной полицистики XIX в. основывалось на рецепции немецкого научного опыта. Основоположник этой науки **Роберт фон Мольте** (1799—1875) относил к предмету полицейского права всю деятельность государственных органов, за исключением сфер финансового регулирования и военного строительства. Российские полицейсты второй половины XIX в. (Н. Х. Бунге, М. М. Шпилевский, И. Е. Андреевский, В. В. Ивановский, И. Т. Тарасов и др.) были приверженцами концепции фон Моля, изложенной в его капитальном труде «Наука о полиции» («*Polizeiwissenschaft*», 1860). Другой выдающийся немецкий полицейст **Лоренц Штайн** (1815—1890) основной задачей деятельности полиции считал обеспечение общественной безопасности. В его фундаментальной работе «Учение об управлении» («*Verwaltungslehre*», т. 1—7; 1865—1868) дан сравнительно-правовой анализ законодательства о государственном управлении Германии, Австрии, Франции и Англии. И Штайн, и фон Мольте отождествляли полицейскую деятельность с функционированием исполнительной власти. Их концепция полицейского права базировалась на доминирующем значении публично-правовых интересов государства во всех сферах общественной жизни.

Среди первых отечественных исследователей истории политико-правовых концепций науки полицейского права был **М. М. Шпилевский** (ум. 1883). В своей диссертационной работе «Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоправедения» (1875), ставшей одной из первых отечественных работ по указанной дисциплине, ученый уделит внимание проблемам фундаментальной

¹ Известный русский филолог В. И. Даль указывает следующие синонимы слова «благочиние» — послушание, порядок, спокойствие и др. (см. *Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка*. Т. 1. М., 1880. С. 95).

науки, в особенности полицейского права Германии, в становлении которого он выделил три этапа.

Первый этап становления полицейистики (XVI — вторая половина XIX в.) обусловлен появлением первых «полицейских учреждений» в Германии рубежа XV—XVI вв., которая тогда представляла собой конгломерат разобщенных государственных образований. Особенность этого периода состоит в максимальном ужесточении карательной политики германских государств — Шпилевский называет их «полицейскими государствами». В это время появляются научные исследования по полицейскому праву, первым из которых была книга Ботера «Всеобъемлющий трактат об обустройстве здоровой полиции и власти» («Gründlicher Bericht von Anordnung guter Polizei und Regiments»), опубликованная в Страсбурге в 1596 г. Вопреки своему названию эта и последующие работы немецких авторов представляли собой попытку обоснования моральных норм взаимоотношений человека и государства. Здесь можно назвать концепции «библейской» полиции Рейнкинга, «христианской» полиции Фриедлиба (1614 г.) и др.

Одним из основоположников научных исследований по полицейскому праву в Германии является **Иоханн Генрих Готлоб Юсти** (1720—1771), который первым обосновал концепцию «учения о полиции» в работе «Основоположения науки о полиции» («Gründlicher Bericht der Polizeiwissenschaft», 1756), и, кстати, впервые употребил и сам термин «наука полиции» (Polizeiwissenschaft). Работы Юсти вызвали интерес в России. В 1772—1778 гг. Иваном Богаевским была переведена одна из работ Юсти, опубликованная в Санкт-Петербурге под названием «Основания силы и благосостояния царств, или Подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния» (т. 1—3). Термин «полиция» во времена Юсти употреблялся преимущественно в пространным истолковании — как совокупность всех мер внутренней политики, обеспечивающих общественное благосостояние.

Завершение этапа становления немецкого полицейского права связано с трудами основоположников этого направления Генриха Берга, Роберта фон Моля и Лоренца Штайна. Так, Берг был одним из первых полицейстов, обосновавших специфику собственно *полицейского права*, отличного от полицейской науки — последняя представляла собой политико-правовой базис изучения правовых норм, регламентирующих непосредственно полицейскую деятельность. Обоснование фундаментальных основ науки полицейского права мы находим в работе фон Моля «Полицей-

ская наука по принципам правового государства» (последнее издание вышло в 1866 г.). Именно это исследование фон Моля оказало решающее воздействие на развитие русской полицейстики: через восемь лет после первого издания «Полицейской науки» была опубликована работа профессора Санкт-Петербургского университета Н. Ф. Рождественского (1802—1872) «Основания государственного благоустройства с применением к российским законам», представляющая собой первое исследование в области полицейского права в России. М. М. Шпилевский крайне критично отозвался об этой работе, так же как и о книге другого полицейиста, профессора Харьковского университета И. В. Платонова (1803—1890) «Вступительные понятия об учении о благоустройстве и благочинии государственном». По мнению Шпилевского, указанная работа представляла собой компилятивное изложение «Полицейской науки» фон Моля, в некоторых разделах дословно воспроизводящее текст подлинника.

Итак, в процессе первого этапа развития полицейстики была обоснована ее доктрина. Шпилевский выделяет важнейшую составляющую этой доктрины: «Полицейская деятельность носит характер *политической деятельности*, т.е. руководимой принципом целесообразности, а не юридической или основанной на началах права и справедливости... наука полицейская есть отрасль политики, а не права»¹.

Второй этап развития полицейского права, по М. М. Шпилевскому, связан с научной полемикой представителей концепции административного и полицейского права. Впервые понятие административно-правовой науки было обосновано в работах французских юристов на рубеже XVIII—XIX вв. и получило дальнейшее развитие в Германии во второй половине XIX в. Наиболее типичным для того периода было обоснование юридического базиса концепций «учения об управлении» и «полицейского права». «Учение об управлении выдвинуло на первый план в науке полицейскую юридическую сторону», — писал в упомянутой выше работе Шпилевский. Таким образом, именно в это время доминирует уже *юридический*, а не политико-правовой компонент рассматриваемых концепций, в этот период завершается доктринальное развитие науки управления в работах западноевропейских юристов.

М. М. Шпилевский указывает на переходное состояние отечественной науки полицейского права, обусловленное различиями концепций общественного, административного и полицейского права: «Стремление расширить круг субъектов административной

¹ Шпилевский М. М. Полицейское право, как самостоятельная отрасль право-ведения. Одесса, 1875. С. 58.

или полицейской деятельности может привести... К признанию полицейской деятельности в обширном смысле слова социальной деятельностью народа».

Третий этап развития полиеистики проявляется в формировании теоретических основ научного знания. М. М. Шпилевский усматривает *общность концепций общественного и полицейского права*, обусловленную единством догматического, политического и дедуктивного методов. «Применение трех указанных методов в разработке науки общественного или полицейского права, — подчеркивает Шпилевский, — может сообщить ей научный характер»¹. Таким образом, объективные противоречия доктрин общественного и полицейского права могут быть методологически преодолены: на этой основе М. М. Шпилевский отождествляет полицейское и общественное право.

Одним из первых адептов немецкого полицеизма в России был профессор полицейского права Киевского университета **Н. Х. Бунге** (1823—1895). Его курс полицейского права² был опубликован менее чем через год после издания «Учения об управлении» Штайна. Н. Х. Бунге являлся приверженцем пространного истолкования полицейского права, изложенного в работах фон Моля. В основе его курса просматривалась прагматическая цель — исследование источников отечественного законодательства в сферах благоустройства и благочиния: уставов кредитного, торгового, путей сообщения, о предупреждении и пресечении преступлений и других правонарушений. Таким образом, его учебный курс включал все традиционные разделы Особенной части современного курса административного права. Помимо собственно полицейской деятельности в него были включены разделы о государственном регулировании в сферах сельского хозяйства, промышленности, торговли и др. К источникам полицейского права ученый относил не только законы, но и подзаконные акты, прежде всего акты органов исполнительной власти. «Органы исполнительной власти... — отмечал Бунге, — наблюдая за правильным применением законов и принимая зависящие от них меры безопасности, издают предписания, утверждают правила, составленные подчиненными им ведомствами или органами... В случае нужды употребляют принудительную власть»³.

¹ Шпилевский М. М. Указ. соч. С. 103, 104, 152.

² См.: Бунге Н. Х. Полицейское право: Введение и государственное благоустройство : Курс, читанный в университете Св. Владимира. Т. 1. (1-е изд. — 1869). Киев, 1987.

³ Бунге Н. Х. Указ. соч. С. 5.

Бунге одним из первых обосновал понятие *субъектов* полицейского права, к которым он относил органы исполнительной власти, а также негосударственные (муниципальные) органы земского самоуправления, корпоративные образования, например объединения граждан, и др. К предмету учебного курса ученый относил также и исследование политических и правовых учений, составляющих теоретическую основу раздела «Государственное благоустройство». Многие проблемы курса «Полицейское право» затрагивают и цивилистические учебные дисциплины, прежде всего торговое и гражданское право, при этом особое внимание уделено регулированию биржевой и банковской деятельности.

Важная роль в исследовании и разработке теории административного права принадлежит ординарному профессору кафедры государственного и административного права Демидовского юридического лица (г. Ярославль), в дальнейшем профессору Московского университета **И. Т. Тарасову** (1849—1929). Первые работы Тарасова посвящены проблемам рецепции немецкой полицеистики в отечественном праве: «Основные положения Лоренца Штайна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении» (Киев, 1874), «Личное задержание как полицейская мера безопасности» (Киев, 1875), «Полицейский арест в России» (Киев, 1877), «Опыт разработки программы и конспекта общей части науки полицейского права» (Ярославль, 1879). Велик вклад ученого в исследование практических методов деятельности исполнительной власти. Именно здесь проявились его прагматические способности синтеза административного и частного права. Работы Тарасова, посвященные административно-правовому статусу акционерных обществ, бюджетному регулированию и финансовому праву, не утратили своей значимости и в наши дни. Среди них «Учение об акционерных компаниях» (Киев, 1878; Ярославль, 1879—1880), «Кредит и бумажные деньги» (Ярославль, 1881), «Очерк науки финансового права» (Ярославль, 1883).

С 1889 г. творческая деятельность И. Т. Тарасова связана с Московским университетом. В 1891—1896 гг. в Москве были опубликованы четыре выпуска работы Тарасова по полицейскому праву «Учебник науки полицейского права»: выпуск первый «Введение, общая часть и полиция безопасности» (1891); выпуск второй был посвящен полиции безопасности (1893), выпуск третий — народному образованию и средствам сообщения (1895), последний, четвертый выпуск — обмену, производству, распределению и потреблению (1896). Основное внимание ученый уделял исследованию прагматических проблем полицейского права: Особенная часть занимала четыре пятых общего объема каждой книги.

Апогеем творческого вклада И. Т. Тарасова в развитие отечественной науки стали его работы по полицейскому и административному праву: «Краткий очерк науки административного права» (Ярославль, 1888), «Лекции по полицейскому (административному) праву» (М., 1908; М., 1910).

И. Т. Тарасов отождествлял *исполнительную и административную власть*, считая, что важнейшее предназначение исполнительной власти заключено в реализации законов. При этом предпосылкой осуществления властных полномочий, по его мнению, является разграничение властей: «По-видимому, органы, издающие законы, суть и наилучшие исполнители их; но в действительности это не так, потому что закон является средством для исполнения... т.е. не исполнение существует для закона, а закон для исполнения... Издание законов и исполнение их должны быть разграничены, и исполнительная или административная власть должны быть одним целым, в котором множественность и разнообразие в исполнении сводятся к единству»¹.

Основным методом осуществления исполнительной власти является издание правовых актов. Среди таких актов *закон* обладает наивысшей юридической силой: «Закон... есть соглашение свободы и власти на почве нравственности и общей пользы; по существу — он есть выражение народной воли». Закон, по Тарасову, представляет собой форму воплощения правовых норм: «...в исполнении выражается жизнь государства, а закон является только нормой, определяющей это исполнение»². Особенность закона — в осуществимости его предписаний: закрепление в законе норм, подтверждающих гипотетичность их исполнения, свидетельствует об изъянах в деятельности его разработчиков.

К другой разновидности актов государственного управления И. Т. Тарасов относит *административные распоряжения*, издаваемые органами исполнительной (административной) власти. По существу, понятие «административное распоряжение» тождественно современному понятию «подзаконный акт»; это подтверждается и юридической силой распоряжений: в случае их коллизий с законом применялись нормы последнего. По мысли Тарасова, внесение подзаконными актами коррективов в законы

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. Ярославль, 1888. С. 178; см. также: Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву: Общая часть. Т. 2. М., 1910. С. 64.

² Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 178.

допускается лишь в чрезвычайных ситуациях, исключающих возможность принятия закона, — например, в случае военного положения, при роспуске органов законодательной власти. Однако даже и в подобной ситуации «чрезвычайные распоряжения или провизорные законы» могут действовать лишь временно — впредь до упразднения факторов, препятствующих ординарному законотворчеству; впоследствии чрезвычайные распоряжения подлежат отмене законами. Издание исполнительной властью чрезвычайных распоряжений должно быть предусмотрено действующей правовой системой, в противном случае неизбежен «произвол администрации»¹.

Юридическая сила законов и административных распоряжений различается в процессе применения акта. Если распоряжение незаконно и «имеет целью нарушение самого закона, то повинующийся такому распоряжению виновен столько же, сколько и издавший незаконное распоряжение»². В отличие от безусловного повиновения закону, юридическая сила распоряжений оспорима: в процессе исполнения незаконного административного распоряжения возможно «активное или пассивное сопротивление (в форме неповиновения или самообороны)». Таким образом, И. Т. Тарасов допускает противодействие административному произволу (незаконным распоряжениям) как целенаправленными волевыми действиями субъекта, так и в пассивной форме бездействия — фактического отказа от исполнения незаконных распоряжений. Однако подобное неприятие акта, воплощенного в форме закона, исключено; точно так же исключается неповиновение законному административному распоряжению, в этом случае его юридическая сила равноценна силе предписаний закона.

¹ Актуальность подобных взглядов И. Т. Тарасова подтверждается событиями новейшей российской истории: издание чрезвычайных актов при роспуске корпуса законодателей (21 сентября 1993 г.) продолжалось впредь до созыва Государственной Думы первой легислатуры. Некоторые из таких актов вносили изменения в законы, однако впоследствии, при прекращении режима чрезвычайного положения, они так и не были отменены. Легитимной возможности издания исполнительной властью указанных актов не существует до сих пор: действующее законодательство исключает такую возможность, хотя в перспективе ее нельзя полностью исключить. Таким образом, очевидно, что доктрина И. Т. Тарасова исключает доминирующую юридическую силу распоряжений в сравнении с законами, а законотворчество рубежа 1993—1994 гг. в соответствии с воззрениями ученого невозможно охарактеризовать иначе, как административный произвол.

² Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Общая часть. Т. 2. М., 1910. С. 66.

При изучении доктрины И. Т. Тарасова возникает проблема обоснованности его воззрений, в частности, столь ли безусловна юридическая сила закона, исключающая возможность его неисполнения? Очевидно, что законы, так же как и подзаконные акты, могут содержать нелегитимные предписания, принятые с процессуальными или иными нарушениями¹. В эпоху «думской монархии» основными законами Российской империи допускалась законодательная инициатива монарха во время роспуска Государственной думы. При этом акты, принятые в условиях отсутствия законодательной власти, нуждались в последующем их одобрении Думой или Государственным Советом: при отклонении соответствующего законопроекта или его внесении позднее обусловленного законодательством срока (через два месяца после возобновления работы Государственной думы) принятые акты автоматически прекращали свое действие. Таким образом, концепция безусловного доминирующего значения законов в сравнении с подзаконными актами едва ли бесспорна.

Среди различных методов административного воздействия *принуждение* представляет собой крайнюю меру, которой располагает исполнительная власть для реализации распоряжения: «Принуждением называется та деятельность администрации, посредством которой устраняется и подавляется встречаемое администрацией сопротивление при исполнении ее законных задач»². Применению административного принуждения должны предшествовать превентивные меры, одна из которых — приказание с угрозой физического принуждения. По преимуществу такие меры необходимы для пресечения или предупреждения наиболее тяжких административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и установленный порядок управления. Меры административного принуждения, сопряженные с физическим или мораль-

¹ Например, в действующей правовой системе России принимались федеральные законы, признанные впоследствии Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ. Такая возможность не исключалась в эпоху «думской монархии», во время творческого расцвета И. Т. Тарасова, — так же как она допустима и в период Новейшей истории. Юридическая сила неконституционных законов, как и незаконных распоряжений исполнительной власти, оспорима в равной мере. В указанных случаях необходим правовой механизм разрешения коллизий, исключающий несанкционированные насильственные формы противодействия. Ныне арбитром разрешения коллизий является Конституционный Суд или Верховный Суд РФ как высшая судебная инстанция по административным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

² Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 188—189.

ным воздействием, неизбежно ограничивают права и интересы подозреваемого в совершении проступка, поэтому их применение невозможно без надлежащих правовых гарантий. Процессуальные гарантии подозреваемому, полномочия органов исполнительной и судебной власти, их должностных лиц определяются *правом принуждения*, или *правом принудительной власти*, которое базируется на следующих основополагающих принципах:

1) меры физического или морального воздействия должны быть соразмерны методам противоправного действия нарушителя, размеру вреда, причиняемого проступком;

2) применению карательных санкций должно предшествовать противодействие нарушителя; прекращение противоправных действий означает и прекращение принудительных мер;

3) законность применения мер физического или морально-го воздействия может быть подтверждена или опровергнута при обжаловании подозреваемым обвинения в совершении правонарушения, действий должностных лиц или в процессе судебного контроля. Подозреваемый в совершении административного проступка может обжаловать применение принудительных мер до начала производства по делу, в процессе разбирательства по делу или после завершения административного производства.

Анализируя деятельность принудительной власти, И. Т. Тарасов не отграничивает полномочий в сфере административного пресечения, осуществляемых должностными лицами, от публично-правовых санкций государственных органов. К формам принуждения ученый относит вооруженное принуждение и объявление осадного или чрезвычайного положения¹.

Творческое наследие И. Т. Тарасова отличается от современной административно-правовой науки объектом исследования. На рубеже XIX—XX вв. все отечественные административисты обосновывали единство общественных отношений, регулируемых различными (в современном восприятии) отраслями права: административного, уголовного, уголовно-исполнительного. Деятельность правоохранительных органов рассматривалась в их логической последовательности, невзирая на очевидные предметные различия. К мерам административного принуждения И. Т. Тарасов и другие отечественные полицисты относили все действия полиции, направленные на предупреждение, пресечение и раскрытие уголовных преступлений и административных проступков: обыски, выемки, освидетельствования, секвестр и арест имущества, личное задержание и т.п. В современном восприятии меры принудительного воздействия, осуществляемые в процессе оперативно-разыск-

¹ Тарасов И. Т. Указ. соч. С. 192.

ной деятельности, рассматриваются в курсах уголовно-правового цикла; отечественному административному (полицейскому) праву XIX—XX вв. не были свойственны подобные различия.

Учение И. Т. Тарасова об административной юстиции базируется на исследованиях западных, по преимуществу немецких полицейстов, приверженцем взглядов которых и был ученый: «Немецкие юристы, опираясь на различие между частным и публичным правом... находят необходимым учреждение особых, специальных административных судов как органов административной юстиции»¹. Рассмотрение административных дел в общих судах нецелесообразно: для этого необходимо создание системы специализированного *административного производства*. Проблема организации административных судов зависит от четкого *определения их компетенции*. Согласно концепции Лоренца Штайна, обжалование действий должностных лиц госорганов должно осуществляться исключительно в специализированных судах, ведению которых подлежит рассмотрение публично-правовых споров между органами государства, а также между гражданами и госорганами. Аналогичной точки зрения придерживался и немецкий административист и политический деятель Рудольф Гнейст (1816—1895).

Другая проблема организации административных судов заключена в *соотношении их полномочий с полномочиями органов государства*. На рубеже XIX—XX вв. в этой сфере обосновывались различные концепции: рассмотрение административных дел в зависимых от администрации специализированных судах; решение административных споров в общих судах; рассмотрение административных дел в независимых от органов государства специализированных судах.

Таким образом, разрешение научных коллизий сводилось к теории разделения властей, при этом административные суды представляли собой один из элементов судебной власти. И. Т. Тарасов обосновывал недостатки прусской системы административной юстиции, ее косвенную зависимость от решений должностных лиц исполнительной власти: «Нет никакого основания, — писал он, — поручать председательство в уездном административном суде (Kreisauusschuss) ландрату — высшему в уезде органу активной администрации и представителю бюрократического начала»². В Российской империи конца XIX в. высшей инстанцией по рассмотрению административных дел был *Правительствующий сенат*. К компетенции его 1-го департамента было отнесено: а) раз-

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 375.

² Тарасов И. Т. Указ. соч. С. 375.

решение коллизий между государственными органами; б) обжалование подданными действий государственных должностных лиц. К нижестоящим органам административной юстиции относились *губернские и уездные присутствия*; в ведении губернских присутствий находилось рассмотрение жалоб подданных на уездные присутствия. По мнению И. Т. Тарасова, в подобной системе административной юстиции имеется множество недостатков: суды первой инстанции представляют собой лишь прообраз действенного административного суда, они не наделены реальными полномочиями, кроме того, отсутствует и административное процессуальное законодательство. Правительствующий сенат также не может быть отнесен к независимым от органов государства судебным органам: «Влияние, оказываемое на рассмотрение дел в 1-м департаменте министром юстиции, и открытая более практикой, чем законодательством, возможность министром по желанию миновать этот департамент, лишают его той полной независимости и того достоинства, которые должны были бы принадлежать ему как высшему в Империи общему административному суду»¹.

Среди многообразных форм деятельности правоохранительных органов И. Т. Тарасов особенно подробно рассматривал *меры административного пресечения*. Отграничение преступления от административного проступка свидетельствует о необходимости применения различных мер административного пресечения: предварительного и предупредительного ареста. *Предупредительный арест* применяется полицией в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступления или проступка, тогда как *полицейское задержание лица* представляет собой превентивную санкцию, направленную на предотвращение совершения противоправного деяния, и далеко не всегда обусловлено правонарушением. Критерием применения полицией различных мер пресечения являлась общественная опасность преступления или проступка: когда вред уже причинен, применялся арест; в тех случаях, когда существовала опасность его причинения, — личное задержание. Срок личного задержания определялся временем, необходимым для предупреждения проступка: максимальная продолжительность применения этой санкции законодательством не была определена.

В административно-правовой науке и полицейстике XIX — начала XX в. не были обоснованы различия видов административного пресечения, применяемых к преступникам и правонарушителям. В курсах полицейского или административного права рассматривались все разновидности превентивных санкций, применявшиеся полицией: надзор по судебному приговору, негласный

¹ Тарасов И. Т. Указ. соч. С. 381.

полицейский надзор; гласный полицейский надзор, применявшийся в качестве меры предупреждения и пресечения преступлений (ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений 1882 г.); полицейский надзор над политически неблагонадежными лицами (в соответствии с Положением о негласном полицейском надзоре от 12 марта 1882 г.). Среди многообразных форм правоохранительной деятельности полиции во всех курсах административного (полицейского) права рассматривался и так называемый полицейский суд. К этому понятию, заимствованному из работ немецких полицейстов фон Моля и Штайна, профессор Тарасов относился двойственно. Ученый был согласен с необходимостью регламентированного правом участия полиции в судебном производстве по делам о преступлениях или проступках, но критично относился к попыткам представить *полицейский суд* как форму правосудия: «...существование таких судов как постоянных никоим образом не может быть оправдано теорией»¹. Полицейский суд использует судебную власть как полицейскую меру принуждения и не может быть объективным. Решение такого суда не может рассматриваться как акт правосудия.

Введение института *мировых судей*, а также *окружных судов* в результате судебной реформы 1864 г. значительно ограничило участие полиции в судебном производстве. В то же время расширились правомочия органов самоуправления и «соединства» (в современном восприятии — объединения) в административном производстве: с 1861 г. сельскому старосте и волостному старшине предоставлялось право налагать административные взыскания на крестьян в виде штрафа (до одного рубля) или ареста (до трех дней) за «маловажные проступки». Оба названных представителя местного самоуправления наделялись правами, осуществляли обязанности правоохранительных органов и пользовались такой же карательной властью, как и органы полиции. *Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия* от 14 августа 1881 г. была расширена компетенция исполнительной власти, в том числе и полиции, в осуществлении правосудия. Согласно Положению генерал-губернаторы, губернаторы и градоначальники разрешали на территории местностей, на которые был распространен правовой режим «усиленной охраны», дела о нарушении изданных ими актов либо делегировали свои полномочия обер-полицмейстерам. В местностях, на которые распространялся режим «чрезвычайной охраны», еще более расширялась компетенция административных органов и специальных судов в сфере осуществления правосудия за счет ограничения

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 222.

правомочий судов общей юрисдикции. В этих условиях менялась подсудность дел о преступлениях и проступках, такие дела передавались в ведение военных судов либо рассматривались должностными лицами органов исполнительной власти. На правонарушителей, признанных виновными в совершении преступлений и проступков, налагались взыскания в административном порядке в виде лишения свободы в тюрьме или крепости, ареста на срок до трех месяцев либо денежного штрафа до 3 тыс. руб. И. Т. Тарасов обосновывал целесообразность расширения полномочий органов полиции и исполнительной власти в сфере административного и уголовного производства в чрезвычайных ситуациях и на территориях особых правовых режимов. Вместе с тем ученый негативно относился к расширению компетенции полиции в ординарных ситуациях¹.

В системе органов, участвующих в административном производстве, в том числе в производстве по делам о преступлениях и проступках, И. Т. Тарасов выделял органы администрации, правительства, а также самоуправления и «соединства». К *органам администрации* относились все государственные органы, которые образовывали традиционную триаду, соответствующую принципу разделения властей. Обосновывается этот вывод существованием *контрольных органов*: властные полномочия контрольных органов, в отличие от исполнительных, законодательных и судебных, распространяются на все субъекты — физических и юридических лиц, — осуществляющие публично-правовую деятельность. Отличительная особенность контрольных органов — в их независимости от администрации. Эта особенность также присуща и органам судебной власти, но не всем, а лишь отдельным ее звеньям, исключая административное судопроизводство, в котором доминирующую роль играет представительство исполнительной власти. По территориальной сфере деятельности органы администрации подразделялись на центральные и местные, а исходя из осуществляемых ими полномочий — на органы общей и специальной компетенции.

¹ Актуальность выводов И. Т. Тарасова подтверждается действующим российским правом: методы осуществления режима «особой охраны» в части ограничения гражданской и административной правоспособности напоминают правовой режим закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), а режим чрезвычайной охраны тождествен условиям чрезвычайного положения. Подобно тому как это обосновывал в XIX — начале XX в. И. Т. Тарасов, действующее право допускает наделение органов исполнительной власти дополнительными полномочиями только в условиях чрезвычайного и военного положений и в местностях ЗАТО, но исключает ограничение прав и свобод граждан, а также определяет их подсудность судам общей юрисдикции в других ситуациях.

Особое значение, несовместимое с современным пониманием, придавалось *методам* деятельности органов администрации. Сочетание коллегиальности и единоначалия в наибольшей мере свойственно законодательной власти: при единоначальном законодательном органе действуют коллегиальные органы, наделенные совещательными полномочиями (Государственный совет, Комитет министров и Совет министров). Коллегиальность в деятельности органов исполнительной власти не имеет существенного значения в реализации властных полномочий; доминирующая роль в государственном управлении отводится методам принуждения — изданию на единоначальной основе общеобязательных актов, предписания которых подлежат неукоснительному соблюдению. Ограниченная коллегиальность присуща только органам исполнительной власти, наделенным распорядительными полномочиями, однако в деятельности правоохранительных и распорядительных органов единоначалие доминирует. По мысли Тарасова, «в области полиции единоличное начало в равной мере применимо к органам распорядительным и исполнительным, так как в области ее деятельности требуется быстрота не только в исполнении, но и в мероприятиях»¹.

К *органам правительства* И. Т. Тарасов относил Кабинет министров, министерства и управления, а также должности. К определяющим признакам *министерства* относятся функции координации деятельности органов исполнительной власти, в том числе и самих министерств. Министерства осуществляют полномочия, делегированные правительством. Возглавляющие их министры образуют *Кабинет министров*, организационная деятельность которого построена на принципах:

- *коллизийного регулирования* (разрешения споров министерств о разграничении компетенции, об исполнении отдельных полномочий, осуществляемых по согласованию, и др.);

- *коллегиальности* — Кабинет министров принимает согласованное решение на основе коллегиального рассмотрения. Указаниям премьер-министра, касающимся реализации решений, свойственна императивность: такие решения подлежат обсуждению лишь на заседаниях Кабинета, но не на стадии их осуществления — в этом проявляется руководящая роль Кабинета министров, его статус высшего органа исполнительной власти. Каждый из членов Кабинета должен руководствоваться решениями, принятыми на его заседаниях, независимо от отношения министра к таким решениям, любое противодействие министра деятельности Кабинета минист-

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 117.

ров несовместимо с пребыванием в этом органе: «...отставка обязательна и для каждого министра, когда обнаружится отсутствие единства и согласия между ним и Кабинетом»¹;

- *согласования деятельности публичных органов* — решения Кабинета министров обязательны для исполнения; министры подотчетны Кабинету в их осуществлении;

- *соподчиненности* — члены Кабинета министров находятся в двойном подчинении: монарха, назначившего их на должность, и премьер-министра (дуализм подчиненности).

Совет министров и Комитет министров в России рубежа XIX—XX вв. представляли собой совещательные органы по законодательным и административным проблемам. Согласованной деятельности министров требовали не только их статус членов Комитета министров, но и общность проблем государственного управления. Так, полиция в Российской империи конца XIX в. была рассредоточена по системам трех министерств: Министерства внутренних дел (министр по должности был также шефом *Корпуса жандармов* — особых полицейских войск для политической охраны и сыска), где имелся Департамент полиции; Министерства финансов (таможенная полиция) и Министерства земледелия и государственных имуществ (горнозаводская полиция).

Провинциальные, окружные, губернские и уездные *управления*, в отличие от министерств, по мысли И. Т. Тарасова, «не распоряжаются, а приводят в исполнение министерские распоряжения». Управления представляли собой прообраз ныне действующих территориальных органов федеральных министерств и ведомств, осуществляющих их полномочия в регионах России; их предназначение, согласно Тарасову, — «в местном осуществлении задач своего министерства, применяясь к местным условиям, в силу которых модифицируется исполнение»². Управления вместе с вышестоящим органом образуют единую систему министерства, основным принципом которой является подчинение нижестоящего органа решениям вышестоящего. Провинциальные, окружные, губернские и уездные управления обеспечивали осуществление решений министерства на всей территории России, однако системный принцип иерархии в претворении управлением решения министерства не исключал внесения в это решение коррективов, не меняющих его сути, но обусловленных спецификой адресата правовой нормы. Таким образом, реализация многих актов мини-

¹ Тарасов И. Т. Указ. соч. С. 119.

² Там же. С. 118—119.

стерств была невозможна без согласованных действий управлений и местных органов.

Органы самоуправления обладали самостоятельными исполнительно-распорядительными полномочиями, их осуществление было обусловлено не только муниципальными интересами. И. Т. Тарасов был сторонником единства действий распорядительных муниципальных органов и органов исполнительной власти, согласно его воззрениям «органы самоуправления должны быть поставлены в органическую связь со всей системой государственного управления... необходимо привлечь местные общественные силы к участию в государственном управлении... органы самоуправления должны быть введены в общий круг правительственных установлений»¹. Ученый критически относился к концепции различий в статусе государственных и муниципальных органов, считая, что подобные различия несовместимы с общеобязательной силой актов министерств и управлений на всей территории Российской империи.

В соответствии с *Положением о земских учреждениях* 1864 г. муниципальные органы в России подразделялись на распорядительные (губернские и уездные земские собрания) и исполнительные (губернские и уездные земские управы). Разрешение коллизий между государственными органами исполнительной власти и земскими органами было возложено на губернатора, последний был обязан опротестовывать незаконные акты муниципальных органов; полномочия высшей инстанции административного коллизионного производства были отнесены к ведению 1-го департамента Сената.

Другая разновидность административного производства — разрешение коллизий между органами местного самоуправления различных уровней. Избранные на основе принципа сословного представительства волостные и сельские управления состояли только из крестьян. Становые приставы и исправники были вправе налагать дисциплинарные санкции на волостных старшин, сельских старост, станowych приставов и исправников. Коллизии между органами городского самоуправления (избирательным собранием, думой, городским головой и городской управой) и губернатором рассматривались также при обязательном участии губернатора и подчиненных ему органов — губернских по городским делам присутствий (первая стадия коллизионного производства); при отсутствии согласия спор выносился на рассмотрение высшего органа административной юстиции — Правительствующего

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 127.

сената. Таким образом, И. Т. Тарасов выделял два вида административного производства: *коллизионное* и *дисциплинарное*, посредством которых рассматривались споры и разногласия между органами местного самоуправления различных уровней, а также между иными публичными органами.

Органы «соединства» «как свободное соединение единичных лиц для достижения совокупными средствами свободно определенной цели» постепенно наделялись полномочиями государственных органов¹. И. Т. Тарасов выделял три разновидности таких органов — корпорации (учреждения), общества и товарищества; различия между ними были обусловлены целями их деятельности. *Общества*, например акционерные компании, а также *товарищества* относились к коммерческим организациям. Основной целью деятельности *корпорации*, или учреждения (советов присяжных поверенных, промышленных и торговых палат и др.), было удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей своих членов. Сессии общественных собраний (губернских, земских и дворянских) открывались и закрывались губернаторами или их представителями. Губернаторы были вправе определять законность решений, принимаемых на сессиях общественных собраний, а также требовать от председателя устранения от работы собраний лиц, действующих с нарушением установленных правовых норм. Административные санкции, применяемые к членам общественных собраний, подразделялись на имущественные (административный штраф до 100 рублей) и дисциплинарные (замечание, выговор, исключение из членов земского собрания на срок от трех до девяти лет). Штрафные санкции, применяемые к лицам, присутствующим на сессиях общественных собраний, налагались мировыми судьями; административные наказания на членов и председателей земских собраний назначались по определению общих судов. Исполнительная власть, представленная губернаторами, вправе была непосредственно участвовать в деятельности сессий общественных собраний (налагать дисциплинарные взыскания, требовать удаления посторонних лиц, санкционировать издание стенографических отчетов земских, дворянских, общественных и сословных собраний) либо инициировать применение санкций, налагаемых судебными органами. От решений публичной власти зависели учреждение «соединств», наделение их правами юридического лица, прекращение их деятельности. К ведению публичных органов исполнительной власти относились утверждение устава «соединств», а также (в соответствии с Положением о мерах

¹ Тарасов И. Т. Указ. соч. С. 144.

к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г.) бессудное прекращение их деятельности при совершении правонарушений¹.

И. Т. Тарасов выделял различные виды процессуальных действий органов исполнительной власти, определяющие легитимность деятельности «соединств» вплоть до их принудительного закрытия. Заслуживают внимания и субъективные оценки деятельности этих органов, отражающие их восприятие ученым. В частности, Тарасов выделял особые формы личных «соединств» — брачный союз и семью; легитимные политические объединения и организации, не преследующие политических целей, а также незаконные объединения (тайные союзы). Деятельность политических «соединств» ученый рассматривал на примере стран Западной Европы: в России конца XIX в. создание политических объединений не допускалось. К различиям «соединств» и общественных объединений (в современном восприятии) относится возможность создания в России конца XIX в. «соединств» — коммерческих организаций (акционерных обществ и др.)². В методах административного воздействия на деятельность «соединств» и общественных объединений прослеживаются схожие особенности: создание объединений, распространение на них статуса юридического лица, утверждение уставов, инициация прекращения их деятельности (в действующем праве такое решение, по существу, принимается только судом). Профессор Тарасов выделял в административно-правовых отношениях процессуальную составляющую, отождествляя взаимоотношения органов «соединства» и исполнительной власти с административным производством.

И. Т. Тарасов был одним из первых отечественных ученых, обосновавших *разграничение предметов административного и полицейского права*. «Полиция, — писал он, — имеет целью благосостояние и безопасность или благоустройство вообще. Согласно с этим предметы и задача науки полицейского права заключаются в теоретическом исследовании и определении тех условий и средств, при помощи которых полиция достигает своей цели. Администрация имеет целью удовлетворение общегосударственных потребностей посредством совокупности публичных служб.

¹ Таким образом, правовое положение «соединств» во многом соответствует статусу общественных объединений в действующем отечественном праве.

² Как известно, современное российское законодательство допускает создание общественных объединений только в форме некоммерческих организаций, причем действующих в сферах как частного (различные профессиональные объединения), так и публичного (политические партии) права.

Предметы и задача науки административного права заключаются в теоретическом исследовании и определении тех условий и средств, при помощи которых администрация достигает своей цели»¹. Учебный курс полицейского права был введен в России в 1863 г., а уже с 1873 г. начинается преподавание административного права, введенного в качестве общеобязательной учебной дисциплины в Демидовском юридическом лицее, где ученый с 1879 по 1890 г. успешно продолжал свою творческую деятельность, начало которой связано с киевским периодом 1873—1879 гг. Таким образом, развитие наук административного и полицейского права происходило практически одновременно. Однако позднее И. Т. Тарасов отказался считать их самостоятельными дисциплинами: в работах, изданных в Москве в 1891—1908 гг., он пытался обосновать общность их предмета.

Видный полицейист конца XIX — начала XX в., ординарный профессор Казанского университета **В. В. Ивановский** (1854—1926) обосновал *принцип дуализма концепций полицейского и административного права*, не противопоставляя их основополагающих постулатов. Ученый отождествлял дефиниции права внутреннего управления и полицейского права. Под последним Ивановский понимал науку, предметом которой является изучение законов и подзаконных актов, регламентирующих «содержание мероприятий, применяемых в целях организации условий безопасности и благосостояния»². Архитектура научных взглядов ученого явилась предтечей будущих научных построений советского периода. В его «Учебнике административного права» рассмотрены все основные разделы, свойственные учебной и научной литературе последующего периода. В своих исследованиях ученый отдавал предпочтение историко-сравнительному (научному) и юридическому методам. Метод сравнительно-правовых исследований в основном совпадает с его современным толкованием: в основе метода лежит аналитическое изучение общности и специфики национальных правовых систем в исторической ретроспективе³. Предлагаемая Ивановским концепция юридического метода по существу тождественна юридико-догматическим иссле-

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 2—3.

² Ивановский В. В. Учебник административного права: Полицейское право. Право внутреннего управления. Казань, 1904. С. 3.

³ Ученый так характеризовал способы сравнительно-правовых исследований: «Для этого берутся все государства, существующие приблизительно в одних и тех же естественных условиях и... изучаются параллельно в их историческом развитии; наряду с другими видами государственной деятельности, таким же путем изучается и внутреннее управление» (цит. по: Ивановский В. В. Указ. соч. С. 11).

дованиям, применяемым во многих науках. Цель этого метода — в обобщении, разъяснении и истолковании норм существующего права, необходимом в правоприменении. Весьма характерно, что научные подходы Ивановского базируются на сочетании Общей и Особенной частей учебного курса: они не противопоставляются, а рассматриваются в творческом единении. Практически все внимание уделено темам Особенной части (примерно две трети общего объема книги). Современный период развития административно-правовой науки базируется на принципиально ином подходе: схоластические построения Особенной части отграничены либо просто несовместимы с разделами Общей части; явный приоритет отдается именно последней. Согласно научному подходу Ивановского, все вышеизложенные методы научного познания должны разъяснять правоприменителю практический смысл административно-правовых источников, аналитическому истолкованию которых должна быть посвящена Особенная часть любого учебника; исходя из этого нет и не может быть противопоставлений догматики Общей части применению знаний других разделов учебника. На сугубо прикладное предназначение своего научного труда автор неоднократно обращал внимание¹. Весьма характерным в творческом наследии Ивановского был эклектизм научных построений. В своих работах ученый рассматривал регламентацию общественных отношений, основываясь на принципе всеединства научного познания. В частности, в одной из его важнейших работ «Русское государственное право»² анализируются публичные отношения в сфере муниципального регулирования (взаимоотношения местного самоуправления с государственными органами), государственно-служебные и иные публичные отношения³.

В своих работах В. В. Ивановский обосновал становление новой отрасли административного права. В книге «Учебник административного права: Полицейское право. Право внутреннего управления» он впервые в отечественной научной литературе уделит особое внимание *методологии административно-правовой науки*. Автор выделяет группу общих методов и среди них метод классификации, отождествляемый ученым с «наблюдением и описанием внешних признаков давления»⁴. Историко-сравнительный

¹ В частности, в предисловии к учебнику В. В. Ивановский отмечает, что предметом работы является изучение «почти исключительно законодательного материала».

² *Ивановский В. В.* Русское государственное право: Верховная власть и ее органы. Т. 1. Вып. 7: Государственная служба. Казань, 1898.

³ *Ивановский В. В.* Указ. соч. С. 386—578.

⁴ *Ивановский В. В.* Учебник административного права: Полицейское право. Право внутреннего управления. С. 7.

(социологический) метод в его понимании заключается в исследовании национальных систем законодательства различных государств в исторической ретроспективе. Юридический метод, по мнению автора, проявляется в догматической аналитике: «...нормы излагаются в определенной системе, обобщаются, разъясняются их грамматический смысл, прогнозируются последствия их применения. Юридический метод несовместим с прагматизмом, его практическая цель... состоит лишь в том, чтобы облегчить... применение юридических норм»¹. Юридический метод включает в себя «абстрактное мышление, логику и дедукцию», в отличие от социологической методологии, базирующейся на индукции и наблюдении фактов. Явный приоритет автор отдает социологическому методу: все основные разделы *Общей и Особенной частей* учебного курса предваряются историей развития соответствующих юридических институтов в отечественном и зарубежном праве. В. В. Ивановский одним из первых обосновал *дуалистичную природу системы административно-правовой науки*. В основе ее построения — *Общая часть* с гносеологическим обоснованием основных научных институтов: «высших и местных установлений внутреннего управления» (т.е. министерств и ведомств), форм административной деятельности, административной юстиции и др. Предметом материальной (*Особенной части*) является исследование действующих административно-правовых норм. Характерная особенность *Общей части* состоит в исследовании методов полицейской деятельности в сферах безопасности, транспорта, печати, обществ и собраний и т.п.

Таким образом, проблема разграничения административного и полицейского права, лишь намеченная в работах предшественников, была всесторонне обоснована В. В. Ивановским. В соответствии с его концепцией полицейское право, так же как и право внутреннего управления, представляют собой разделы административно-правовой науки.

Самобытны воззрения ученого на организацию *государственной службы*, под которой Ивановский понимал деятельность, направленную «на осуществление воли носителя верховной власти по уполномочию последнего»². В содержании государственно-служебных отношений особо выделяется их *договорная основа*, причем участниками договора могут быть только носитель верховной власти (монарх) и частное лицо. В. В. Ивановский уделил значительное внимание разграничению цивилистических дого-

¹ Ивановский В. В. Указ. соч. С. 14.

² Ивановский В. В. Русское государственное право. Т. 1. Вып. 7. Казань, 1904. С. 561.

воров и договоров о государственной службе, последним свойственно неравенство сторон. Договор о государственной службе представляет собой разновидность односторонних договоров. «В нем только одна сторона принимает на себя юридическое обязательство: другая же никаких юридических обязательств на себя не принимает и, по свойству своей природы, принять не может»¹.

Отличается своеобразием и методология научных исследований В. В. Ивановского, основанная на синтезе теоретических и прикладных изысканий. В своей основополагающей работе «Русское государственное право» ученый рассматривает не только институты действующего административного права, но и обосновывает свое видение центрального и местного управления, а также их органов: министерств, губернских установлений, установлений окружного управления и местных установлений окраин (Царства Польского, Кавказа, Сибири и др.). Таким образом, «Русское государственное право» представляет собой попытку объединить учебное пособие и монографическое исследование, отражающее субъективные воззрения автора. Ивановский не ставил перед собой сугубо прагматических целей, его работа исследует развитие действующих административно-правовых институтов в исторической перспективе: каждый из семи выпусков «Русского государственного права» (1895—1898) предваряется анализом теоретических и исторических основ, причем основное внимание уделяется истории становления органов государственного управления. Концепция Ивановского не обосновывает специфики административного права; источники этой науки, так же как и другие публичные институты, рассматриваются как составная часть науки государственного права, при этом административное право воплощает в себе общность публично-правовых исследований в сферах финансового, полицейского права и даже уголовно-правовой науки².

В числе первых адептов французской школы административного права был профессор и директор Демидовского юридического лицея в Ярославле **Э. Н. Берендтс** (1860—1930). В одной из своих основных научных работ — «Опыт системы административного права», адаптированной в процессе многолетней лекционной деятельности в Демидовском юридическом лицее, автор полемизирует с полицейистами прошлого, а также с их творческим вдохновителем, выдающимся немецким полицейистом Робертом

¹ *Ивановский В. В.* Русское государственное право. Т. 1. Вып. 7. Казань, 1904. С. 565.

² *Ивановский В. В.* Русское государственное право: Верховная власть и ее органы. Т. 1. Вып. 1. Казань, 1895. С. 38.

фон Модем. Берендтс стал провозвестником нового направления в сфере публично-правового регулирования, знаменующего становление новой отрасли административного права. Анализируя полемику немецких полицейстов и административистов, автор приходит к выводу о постепенном перерождении полицейского права, творчески осмысленного и обоснованного представителями германской административно-правовой науки. «Эта новая школа заменила собрание рецептов полицейской деятельности, преподанных кабинетными учеными для просвещения практических деятелей, учащихся и читающей публики, — строго объективными трудами по догматике административного права, именно права, а не политики управления»¹. Берендтс анализирует кризис полицейстики конца XIX в. в сферах научной и преподавательской деятельности: «Учебники и системы полицейской науки почти не появляются. Рассуждения о целесообразности... административных мер переданы всецело в руки “политики”»². По мнению ученого, полицейская деятельность представляет собой разновидность внутриполитической деятельности государства.

Берендтсу удалось стать одним из первых теоретиков основных догматов административно-правовой науки XX в. К субъектам административного права ученый относит публично-правовые институты (общины, земства, провинции) и частноправовых участников административно-правовых отношений: корпоративные образования и физических лиц. Характерно, что среди субъектов административного права автор особо выделял участников, имеющих в условиях действующей отечественной цивилистической системы «коммерческими организациями», например акционерные общества. Специфика их статуса, в отличие от других участников общественного отношения, проявляется в дуализме правового регулирования: деятельность акционерных обществ, как в XIX в., так и ныне, регулируется нормами частного и публичного права.

Учение Берендтса базировалось на трех основных постулатах, в основе которых методы императивного воздействия государства:

1) *защита публичных интересов* — целостности государства и его политической независимости; в осуществлении этих функций участвуют высшие органы государственной власти;

2) *охрана правового строя* государства, личной и общественной безопасности народонаселения;

¹ Берендтс Э. Н. Опыт системы административного права. Обзор истории административного права и истории его литературы. Т. 1. Вып. 1. Ярославль, 1898. С. 5–6.

² Там же. С. 13–14.

3) *обеспечение благосостояния* народа, «т.е. тех благ вещественных и невестественных, которые способны удовлетворить физические, умственные и нравственные потребности индивида и коллективные потребности союзов лиц»¹.

Таким образом, важнейшим постулатом административно-правовой доктрины Берендтса является приоритет общегосударственных интересов над правами физических лиц. По мнению ученого, именно государство представляет собой высший союз, обладающий принудительной властью в «неограниченном объеме, подчиняющий своему действию поступки всех физических лиц и корпоративных образований»². В соответствии с этой доктриной ученый обосновывает свою оригинальную *дефиницию административного права*. «Под административным правом мы понимаем: совокупность норм, регулирующих обязательно и принудительно деятельность органов государственной власти, а также общественных групп и частных лиц для осуществления государственных задач и совокупность обусловленных этой деятельностью юридических отношений между государством вообще, его органами, общественными группами и частными лицами»³. Берендтс можно считать провозвестником административно-правовой науки и постсоциалистического периода. Берендтс указывал на плюрализм субъектов, наделенных властными полномочиями и соответственно представляющих собой потенциальных участников административных отношений, т.е. *публичных органов*, наделенных властными полномочиями; вместе с тем он обосновывал наличие *частноправовых* и *публичных* участников общественного отношения, различных корпоративных образований, в том числе и общественных объединений⁴.

¹ Берендтс Э. Н. Опыт системы административного права. Обзор истории административного права и истории его литературы. Т. 1. Вып. 1. Ярославль, 1898 С. 2—3.

² Там же. С. 4—5. (Заметим, что на основе тех же принципов базировалось германское право в период Веймарской демократии: «*Gemeinnutz geht vor Eigennutz*» («Общественные (общие) интересы превыше личных (частных)»).

³ Там же. С. 7—8.

⁴ Безусловно, у Берендтса прослеживаются и некоторые особенности, обусловленные анахронизмом дефиниции. Например, едва ли можно ныне утверждать, что предназначение всех административно-правовых норм заключено в «осуществлении государственных (т.е. публичных) задач». Некоторые из действующих источников административного права регулируют частноправовые интересы государства как участника цивилистического регулирования; к такого рода интересам относятся *имущественные отношения*, возникновение, изменение и прекращение которых порождено властными полномочиями министерств и ведомств.

В системе административного права Э. Н. Берендтс выделял два основных элемента: *объективный* (*jus administrationis*) и *субъективный* (*jus administrandi*)¹. За исключением терминологических различий, система административного права Берендтса во многом совпадает с действующим подразделением этой науки на Общую и Особенную части. Иными словами, к объективному компоненту Берендтс относил административно-правовую догматику, основные дефиниции науки (прав, обязанностей, правомочий госорганов, корпоративных образований и граждан), к субъективному праву — организационно-правовые формы деятельности и компетенцию госорганов, наделенных полномочиями государственного принуждения.

Оригинальность системы Берендтса проявляется в противопоставлении административно-правовых и гражданско-правовых *сервитутов*. Эта проблема, рассмотрению которой автор уделил основное внимание в *jus administrandi*, ныне имеет иное истолкование: административно-правовые сервитуты, в отличие от того, что утверждает Э. Берендтс, далеко не всегда «служат целям государственным и общественным»². Исходя из классического восприятия сервитута как особой разновидности вещного права в античном Риме, подразумевающего и ограничение правомочий собственника, можно утверждать, что цель таких ограничений в существующих политических реалиях заключена в обеспечении частноправовых интересов граждан, но не государства в целом. Применение административных и гражданско-правовых санкций, вследствие которых возникают административно-правовые отношения, имеет своей основной целью защиту интересов физических лиц, а не общегосударственных интересов.

Весьма необычна и структура рассматриваемой работы Берендтса, представляющей собой одновременно и монографию, и учебное пособие. Общетеоретическим концепциям автора уделена лишь незначительная по объему часть научного исследования (примерно 15% объема), в остальном книга посвящена генезису административно-правовой науки от античных времен до конца XIX в. Таким образом, помимо концептуальных особенностей, отражающих незаурядный творческий потенциал и эрудицию автора, монография Берендтса представляет собой незаменимый источник для юриста, занимающегося историей публично-правовых учений. В отличие от В. В. Ивановского, автор исключительное внимание уделил генезису русской административно-правовой науки; аналитическое исследование действующего права

¹ Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 8.

² Там же. С. 11.

явно уступает по своей значимости сравнительно-правовым исследованиям. Своеобразие творческой деятельности Берендтса наглядно проявляется в попытке обобщить предшествующий опыт государственного управления, доказать его общность с действующими административно-правовыми институтами. Так, деятельность системы магистратур античного Рима рассматривается как прообраз современных автору органов управления и должностных лиц. По мнению ученого, при Септимии Севере¹ «создается первое центральное учреждение внутреннего правления, первое... министерство внутренних дел: *"praefectura praetorii"*»².

Таким образом, обобщающее начало творческого наследия административистов конца XIX в., таких как И. Е. Андреевский³, В. В. Ивановский, Э. Н. Берендтс, имеет доминирующее значение в развитии науки и дисциплины административного права. В отличие от учебников административного права советского и постсоветского периодов, «вузовская» наука Российской империи на рубеже XIX—XX вв. развивалась на основе индивидуализации творческой деятельности. Лекционные курсы дореволюционного периода отражали не столько общность, незыблемость основ административного права, сколько свидетельствовали о субъективизме различных творческих концепций. Даже в условиях цензурного творчества русские административисты в полной мере реализовали право свободы преподавательской деятельности. Единых, унифицированных программ курсов административного права, свойственных советской науке, в то время не было. В этот же период выявилась и специализация научной деятельности, в частности, Э. Н. Берендтса и В. В. Ивановского. Берендтс значительное внимание уделил изучению административного права Швеции⁴, тогда как лейтмотивом работ Ивановского в конце XIX в. было муниципальное регулирование в отечественном и зарубежном праве⁵.

¹ Септимий Север (146–211) — римский император (с 193 г.), основатель династии Северов.

² Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 26.

³ Андреевский Иван Ефимович (1831–1891) — российский юрист, автор трудов по истории государственного права; профессор (с 1864 г.) и ректор (1883–1887 гг.) Санкт-Петербургского университета. В 1890–1891 гг. главный редактор «Энциклопедического словаря» Брокгауза и Ефрона.

⁴ См.: Берендтс Э. Н. Государственное хозяйство Швеции. Ч. 1. История государственного хозяйства Швеции до 1809 г. СПб., 1890; Ч. 2. Вып. 1. Обзор политико-социального и экономического развития Швеции в XIX столетии. Ярославль, 1894; Вып. 2. Формальный строй государственного хозяйства Швеции. Ярославль, 1894.

⁵ «Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России» (1882); «Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии»

2.3. Советский период развития административно-правовой науки

Весомый вклад в становление науки административного права в переходный период — от русской к советской науке административного права — внесли такие ученые, как И. Н. Ананов и М. Д. Загряцков.

И. Н. Ананов (1897—1960) основное внимание уделил *концепции федерализма*. Федералистское устройство советской государственности предопределило значимость этого принципа в деятельности органов государственного управления — *наркоматов* (народные комиссариаты). В соответствии с концепцией федерализма ученый подразделял советский аппарат государственного управления на административный аппарат Союза ССР и союзных республик. К первому относились наркоматы *общесоюзной* и *объединенной* групп; республиканские наркоматы подразделялись на *объединенные* и *автономные*. К общесоюзным наркоматам относились лишь те, которые не имели одноименных комиссариатов в союзных республиках. Характерно, что к началу 1920-х гг. советский федерализм относил к исключительно ведению Союза ССР не только «силовые» органы исполнительной власти, например Народный комиссариат по военным и морским делам, но и органы управления, действующие в сферах внешней политики (Народный комиссариат иностранных дел — НКИД), внешней торговли, путей сообщения, а также Наркомат почт и телеграфов Союза ССР. Особенность объединенных наркоматов (например, наркоматы финансов, труда и др.) заключалась в их двойном подчинении — общесоюзному центральному органу управления и одноименным республиканским органам¹. Автономные наркоматы союзных республик функционировали вне сферы федерального советского управления и находились в исключительном подчинении соответствующих республиканских центральных исполнительных комитетов, но не общесоюзных органов.

В чем же особенность методологического подхода И. Н. Ананова? Все работы автора, включая и вышедшую посмертно в 1960 г. монографию «Министерства СССР», чрезмерно политизированы²; доктринальные особенности административно-пра-

1886) ➤; «Административное устройство наших окраин» (1891); «Исторические основы земского управления в России» (1892).

¹ Ананов И. Н. Очерки федерального управления СССР (народные комиссариаты СССР). Л., 1925. С. 37.

² Ананов И. Н. Министерства СССР. М., 1960. С. 5—9.

вой науки объяснялись не созидательными концептуальными построениями, а факторами политико-правового свойства. В работах 1925—1960 гг. ученый обосновывал решающий принцип деятельности советских органов управления, каковым он считал *принцип федерализма*. Однако вопреки научным построениям и регламентирующим актам, определяющим статус наркоматов, а впоследствии и министерств, в основе деятельности союзных и союзно-республиканских советских министерств и ведомств лежал не федерализм, а политическая доктрина советской государственности, главная роль в которой принадлежала не исполнительно-распорядительным органам любого уровня, а политическому руководству коммунистической партии. Правящая партия фактически совмещала политическое руководство с координацией деятельности исполнительно-распорядительных, законодательных и судебных органов: ни одно основополагающее решение министерств, ведомств, органов законодательной или судебной власти не принималось без одобрения органов партийного руководства различных уровней. Руководители почти всех союзных и союзно-республиканских министерств и ведомств *ex officio* были членами (кандидатами в члены) Центрального комитета КПСС. Федерализм как основополагающий принцип деятельности исполнительно-распорядительных органов действен в условиях разграничения компетенции исполнительной, законодательной и судебной власти, однако советской государственности фактически этот принцип присущ не был, хотя Конституция СССР 1936 и 1977 г. предусматривала различную компетенцию общесоюзных властных органов.

Безусловная заслуга И. Н. Ананова состоит в том, что он впервые в советской административно-правовой науке проанализировал деятельность исполнительно-распорядительных органов. К недостаткам его исследований, пожалуй, можно отнести их чрезмерную описательность, обычно несвойственную монографическим научным работам, хотя этот принцип в определенной степени допустим в учебной литературе. Например, в своей монографии 1925 г. автор указывает на функции и полномочия наркоматов (гл. IV—VI), а затем дословно приводит тексты положений о них, занимающие 75 страниц. Таким образом, описательный аппарат книги занимает свыше половины ее объема¹.

Другим самобытным советским административистом являлся **М. Д. Загряцков** (1872—1958), впервые обосновавший концепцию

¹ См.: *Ананов И. Н. Очерки федерального управления в СССР* (народные комиссариаты СССР). Л., 1925. С. 76—210.

административно-финансового права, в основе которой лежал анализ взаимоотношений финансового законодательства и методов его реализации¹. В соответствии с доктриной Загряцкова, *финансовое законодательство* представляло собой свод нормативных актов, регламентирующих источники получения публичных средств, устанавливающих порядок их взаимного распределения и расходования. Понятие «финансовое законодательство» ученый отождествлял с дефиницией бюджетного права. Процесс реализации финансового законодательства, в том числе и деятельности в этой сфере исполнительно-распорядительных органов, и представлял собой предмет финансового управления. «Финансовое законодательство, — писал Загряцков, — предопределяет направление и содержание финансового управления». Ученый не рассматривал управление в сфере финансов в качестве особой разновидности деятельности государственных органов, а обосновывал его своеобразие в административной деятельности. Субъектами административно-финансовой деятельности, по мысли автора, являются государство, представленное его органами и их должностными лицами, корпоративные образования и физические лица, действующие в сферах публичного или частного права. Значительное внимание Загряцков уделил проблеме *толкования норм административно-финансового права*, представляющих собой совокупность технико-юридических методов. В частности, при толковании непременно должен быть сохранен смысл правовой нормы; неизменным принципом применения правовой нормы является отмена прежнего предписания актом той же юридической силы. Своеобразной была и концепция *источников административно-финансового права*, среди которых автор указывал, в том числе, на цивилистические отношения, регулируемые административным правом, особо отмечая роль ведомственного регулирования в регламентации обязательственно-правовых финансовых отношений. Кстати, М. Д. Загряцков был первым советским административистом, обосновавшим особый статус ведомственных актов исполнительно-распорядительных органов². Загряцков был приверженцем доктрины, свойственной советской вузовской административно-правовой школе, — приоритету Общей части над институтами Особенной части административного права. К разновидностям финансовых правоотношений, регулируемых на основе императивных предписаний госорганов, т.е. разновидностям *административных отношений*, ученый относил налоговые правоотношения, применение государственных санкций, совокупность

¹ Загряцков М. Д. Административно-финансовое право. М., 1928. С. 4.

² Загряцков М. Д. Указ. соч. С. 20.

норм, регулирующих деятельность административно-финансовой юстиции, и др. Автор особо отмечал неравноправие сторон финансовых правоотношений, доминанту общегосударственных интересов в сфере публичных имущественных отношений: «В самом построении финансового распоряжения, — к выгоде публичного интереса и к ущербу частного, — категорически отражается признание преобладающего значения за интересами фиска»¹.

Итак, в основе концепции административно-финансового права, изложенной М. Д. Загряцковым, — сочетание регулирующего (нормотворческого) воздействия с мерами государственного принуждения при преобладающем значении последних. Суть его правовой доктрины заключена в осуществлении властных, а при необходимости и карательных функций государства, опосредуемых нормами административно-финансового права². Оригинальная концепция ученого не нашла многочисленных адептов. Несмотря на то что автору удалось свести к минимуму следование традициям примата марксистско-ленинской догматики, его концепция имеет некоторые изъяны. Прежде всего автору не удалось последовательно доказать доминирующее значение административных методов финансовой регламентации; показать преобладающую роль административных норм в процессе возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений — особой разновидности имущественных отношений, основанных на властном подчинении, а стало быть, и разграничить сферы публичного и цивилистического регулирования.

2.4. Развитие административно-правовой науки в постсоветский период

Анализируя развитие административно-правовой мысли в постсоветский период, уместно вспомнить таких ученых, как С. С. Студеникин, М. И. Еропкин и А. Е. Лунев.

Продолжателем лучших традиций советских административистов был **С. С. Студеникин** (1905—1957). Его учебник «Советское административное право», вышедший вторым изданием, продолжил и развил традиции этой науки. Автор весьма критически отнесся к положению с преподаванием этого курса в вузах СССР в 1930—1937 гг.³ Его вклад в административно-правовую

¹ Загряцков М. Д. Административно-финансовое право. М., 1928. С. 106.

² Там же. С. 114—121.

³ Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1950. С. 53—54.

системологию был уникален. Последующие советские учебники сохранили основы структурного построения работы Студеникина: деление разделов Особенной части на три основных компонента — управление в области административно-политической деятельности, народного хозяйства и социально-культурной деятельности. Вне этой основополагающей триады рассматривалось управление в области обороны, а также финансов и кредита.

Своеобразным и необычным был вклад в развитие советского административизма **М. И. Еропкина** (1921—1995). В работе «Управление в области охраны общественного порядка» автор предпринял одну из первых попыток теоретически обосновать дефиницию *общественного порядка*. В выработанном им понятии он выделял такие элементы общественного порядка, как *содержание* — система волевых общественных отношений; *средства регулирования* — совокупность правовых и моральных норм его регламентации. Под целью установления и поддержания общественного порядка Еропкин понимал обеспечение прав и законных интересов граждан¹. Концептуальные положения ученого в сфере правоохранительной деятельности были впоследствии использованы в процессе кодификации норм советского административно-го права.

Весьма плодотворным, самобытным и эрудированным административистом советской школы являлся **А. Е. Лунев** (1910—1984). Он навсегда останется в анналах советской административно-правовой науки как теоретик кодификации действующих в этой сфере норм, а также исследователь проблем административно-процессуального права². Ученый теоретически обосновал систему и виды административных взысканий, понятие мер административного пресечения, а также отраслевую специфику государственных санкций за административные проступки. Среди видов административных взысканий, впоследствии включенных в ст. 24 КоАП РСФСР³, А. Е. Лунев теоретически осмыслил и обосновал такие виды санкций, как предупреждение (общественное порицание), штраф, исправительно-трудовые работы и конфискация имущества. Впоследствии все теоретические изыскания ученого нашли практическое применение. Был значительно расширен перечень видов взысканий, а некоторые из теоретических построений А. Е. Лунева подверглись отдельным дополнениям. В частности,

¹ Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 11.

² См.: Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961.

³ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: принят на 9 сессии Верховного Совета РСФСР 10 созыва 20 июня 1984 г.

предлагаемая ученым административная санкция в виде ссылки и высылки граждан СССР была заменена в КоАП РСФСР административным выдворением за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (см. также ст. 3.10, 32.10 КоАП РФ). Были ограничены и некоторые из предлагаемых ученым видов административных взысканий. Так, *конфискация имущества* рассматривается ныне действующим правом в качестве конфискации предмета (т.е. не всего имущества правонарушителя, как это предлагал Лунев)¹, вместе с тем в КоАП РФ сохранена сущность конфискации именно так, как ее понимал А. Е. Лунев: она состоит в принудительном и безвозмездном отчуждении в пользу государства объекта, находящегося в собственности правонарушителя.

Ценнейшим в практическом наследии А. Е. Лунева следует считать прагматизм его созидательной деятельности, воплощенный впоследствии не только в законах и подзаконных актах, но и в создании школ академической и вузовской науки административного права, развивающих и обогащающих его творческое наследие².

Административное право советского времени основывалось на безотносительности своих догматов, не нуждающихся в творческом развитии. Его основополагающие институты исследовались в академической науке, на них же зиждилась и советская школа преподавания. Учение о субъектах и нормах административного права, методах административного воздействия, формах, методах и, в особенности, сущности управления не пересматривалось десятилетиями и воспроизводилось в доктринально неизменном виде во всех последующих учебниках и научных монографиях. Традиционализм научной мысли, укоренившийся в академической науке и ее вузовском преподавании, негативно сказывался на качестве учебного процесса, что выразилось прежде всего в исключении из учебного курса некоторых ведущих юридических вузов изучения действующих публично-правовых источников. Но академизм научной мысли отнюдь не стоит противопоставлять ее прагматическому осмыслению в общении со студентами и аспирантами. Недостаток внимания, уделяемого в учебных курсах советского и постсоветского периодов исследованию действующих публичных институтов, отрицательно сказался на последующей

¹ Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 76.

² До сих пор не утратила своей актуальности последняя капитальная монография А. Е. Лунева «Природа, право, человек» (М., 1981), посвященная анализу теории и практики деятельности органов природоохранительной компетенции.

практической деятельности выпускников вузов, неспособных проявить свои теоретические познания, адаптировать умозрительные построения вузовских ученых к действительности. Схоластизм, присущий советской административно-правовой науке, свойствен и постсоветскому (постсоциалистическому) периоду. Переиздаваемые ежегодно учебники, как правило, базируются на прежних традиционалистских построениях.

Преимущество административно-правовых изысканий советского и постсоветского периодов выражается в чрезмерной схоластичности научных построений; прагматической гносеологии уделяется недостаточно внимания. Исследование действующего права, его теоретическое обоснование подменяется умозрительным истолкованием, в значительной мере свойственным науке советского периода, более того, предпринимаются попытки реформирования преподавательской и связанной с ней научной работы (подготовки аспирантов и докторантов) на основе этих методов.

В качестве составной части науки административного права постсоветского периода особую значимость обретает теоретическое осмысление новых методов воздействия исполнительной власти: публичного корпоративного управления, государственного санкционирования (в том числе разрешительной политики) и государственного протекционизма. Новое теоретическое обоснование должна получить теория субъектов публично-правовых отношений. Традиционалистская теория в крайне лапидарной форме рассматривает статус коммерческих организаций, в том числе акционерных обществ, как участников отношений с министерствами и ведомствами. До сих пор не получили адекватного обоснования новые методы воздействия исполнительной власти на акционерные общества, в частности наличие у должностных лиц так называемого *специального права* («золотой акции»), предусматривающего особые формы участия исполнительной власти в управлении акционерными обществами, часть акций которых находится в федеральной собственности. Незначительное внимание в традиционалистских работах уделено изучению административно-правового статуса единственной разновидности публичных коммерческих организаций — государственных унитарных предприятий. Вне рамок учебных курсов остались и проблемы исследования публичных правомочий некоммерческих организаций, прежде всего — государственных корпораций и автономных учреждений, а также общественных объединений.

Административно-правовая наука постсоветского периода должна стать наукой, опосредованной опытом развития новой политико-правовой системы: догматизм предшествующих этапов

ее развития, не воплощенный в правовых реалиях, едва ли может стать действенным методом ее становления. В научных дискуссиях административистов, в учебной и научной литературе бытует воззрение о незыблемости основополагающих построений науки административного права: учений о «науке управления», «формах и методах административного права». Любая обоснованная гипотеза нуждается в последующем подтверждении, развитии и обогащении научной мысли; именно в гипотетичности научного поиска видится основной метод административного права будущего — науки, созидающей, обосновывающей свою правореализующую значимость, но не догматичной.

Ущербоность традиционалистских концепций административно-правовой науки в их пренебрежении зарубежным опытом: многочисленные адепты и приверженцы традиционализма не обладают надлежащими навыками и возможностями для его аналитического исследования. Вместе с тем получают развитие и не всегда обоснованные изоляционистские тенденции, предлагающие изъятие из структур курса традиционно присущих ему разделов Особенной части. Общая часть должна сохранить свою значимость только как свод подтвержденных практикой теоретических построений науки, что, однако, не означает неизменности и общепотребимости ее научных построений — это едва ли возможно в условиях перманентных политико-правовых преобразований. Тем не менее объективные изъяны традиционализма преодолимы. В науке и преподавательской деятельности приобретает значимость плюрализм взглядов, воззрений и научных школ, вводятся новые общеобязательные и специальные учебные курсы, подготовленные плеядой современных административистов, например профессором А. Н. Козыриным: в основе его научной школы — изучение зарубежного опыта публично-правовой регламентации, его рецепция в отечественной науке и преподавании.

Современная административно-правовая наука находится на этапе переходного периода, этапе диалектического переосмысления устоявшихся воззрений и становления новых научных школ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение термина «полиция».
2. В чем заключалось содержание предмета полицейского права?
3. Укажите смежные правовые отрасли науки административного (полицейского) права рубежа XIX—XX вв.
4. Назовите основоположника полицистики (науки полицейского права).

5. Кто из отечественных правоведов являлся автором работы «Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения» (1875 г.)?
6. Какие разновидности актов государственного управления выделял И. Т. Тарасов?
7. Назовите основные постулаты административно-правовой доктрины Э. Берендтса.
8. Кто из советских административистов первым обосновал особый статус ведомственных актов исполнительно-распорядительных органов?
9. Сформулируйте дефиницию общественного порядка, предложенную М. И. Еропкиным.
10. Какие виды административных взысканий обоснованы А. Е. Луновым?

ГЛАВА 3. ПУБЛИЧНЫЙ СТАТУС ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* сущность публичного статуса физических лиц и его основные элементы;
 - *уметь* оперировать такими понятиями, как «физическое лицо» и «должностное лицо»;
 - *обладать* теоретическими познаниями об основных атрибутах публичного статуса физических лиц.
-

3.1. Публичные права и обязанности физических лиц

Материализованное, т.е. соматически выраженное лицо, наделенное субъективными психоэмоциональными качествами и свойствами, относится к физическим лицам — участникам административных отношений. Содержание публичных правомочий физического лица обусловлено его правами в сфере исполнительно-распорядительной деятельности (т.е. содержанием его субъективных и объективных прав во взаимоотношениях с органами исполнительной власти или иными публичными органами) и его публичными обязанностями.

Физические лица вступают в административные отношения в качестве:

- а) должностного лица;*
- б) индивидуального предпринимателя;*
- в) в собственном качестве.*

Должностные лица представляют интересы частноправового или публичного корпоративного образования — органа или организации. Они реализуют свои публичные правомочия в корпоративных целях, обеспечивая права и интересы публичного органа или частноправовой организации. Полномочия должностных лиц обусловлены правами и обязанностями соответствующего корпоративного образования, интересы которого они представляют.

Индивидуальные предприниматели действуют в интересах обеспечения собственной коммерческой деятельности. Доминирующей основой индивидуального предпринимательства является удовлетворение собственных частнопроводных интересов, публично-правовая деятельность — не его прерогатива.

Должностные лица и индивидуальные предприниматели наделяются искомыми полномочиями, т.е. они получают полномочия опосредованно. Публичное должностное лицо наделяется искомыми полномочиями органом исполнительной власти или муниципальным органом, статус частнопроводного должностного лица регламентируется корпоративными локальными правовыми актами. Индивидуальные предприниматели обретают искомые права и обязанности в сфере коммерческой деятельности после завершения регистрационных процедур в налоговом органе.

Таким образом, вышеуказанные физические лица всегда наделяются искомыми полномочиями публичным органом или его должностным лицом, либо должностным лицом частнопроводной организации.

Физические лица, не наделенные вышеуказанными полномочиями, вступают в административные отношения в собственном качестве.

Публичный статус таких физических лиц не зависит от решения публичного органа, частнопроводной организации или их должностных лиц. Физические лица вступают в публичные отношения независимо от субъективных или объективных физических или соматических возможностей. На всех физических лиц распространяются гарантии публичной (в том числе социальной) защиты. Таким образом, потенциальными участниками публичных отношений являются все физические лица, в том числе и признанные недееспособными и ограниченно дееспособными.

Индивидуальные участники административных отношений — физические и должностные лица (см. § 1.3) различаются в зависимости от объема прав и обязанностей. Властными полномочиями наделены только публичные должностные лица. Различия административного статуса физического лица обусловлены его принадлежностью к гражданству Российской Федерации. К иностранным физическим лицам относятся граждане иностранных государств, подданные в монархиях, лица с множественным гражданством, а также беженцы и вынужденные переселенцы (о публичном статусе иностранных граждан и лиц без гражданства см. § 3.3).

Административный статус физического лица определяется содержанием его деятельности, которая может быть правомерной или деликтной. Участие физических лиц, должностных лиц

в деликтных административных правоотношениях обусловлено совершением проступка или иного правонарушения. Совершение правонарушения должностным лицом рассматривается в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность.

В общественных отношениях, регулируемых административным правом, участвуют различные физические лица. Специфика их статуса в сфере исполнительной власти различается в зависимости от осуществляемой лицом общегосударственной (публичной) или коммерческой деятельности и ее целей. Российские физические лица вступают в административно-правовые отношения в качестве граждан, индивидуальных предпринимателей или должностных лиц.

Физические лица, деятельность которых предназначена для удовлетворения индивидуальных материальных потребностей, в частности, основной целью которой является извлечение прибыли, вступают в административные отношения при их регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, а также при проведении должностными лицами органов исполнительной власти лицензионного, финансового и иных видов контроля.

Граждане участвуют в административных отношениях в целях обеспечения прав и свобод в сфере общественно-политической деятельности, рассматриваемые общественные отношения возникают при обжаловании гражданами действий (бездействия) должностных лиц в суд или в вышестоящий по подчиненности орган исполнительной власти. В отличие от индивидуальных предпринимателей граждане в указанных случаях отстаивают свои нематериальные интересы.

3.2. Публичный статус должностных лиц

Физические лица, наделенные государственно-властными полномочиями или осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность в негосударственных органах, организациях, учреждениях, относятся к *должностным лицам*. Для взаимоотношений должностного лица характерна служебная соподчиненность: должностное лицо определяет меру легитимного поведения других участников правоотношения и обязано исполнять правомерные требования вышестоящего начальника. Должностное лицо вправе устанавливать и изменять права и обязанности, что и приводит к возникновению или прекращению административных отношений в сферах государственной, муниципальной или частноправовой деятельности. Таким образом, *статус должностно-*

го лица распространяется на любое физическое лицо публичного или частного права, действия которого влекут за собой возникновение, приостановление, изменение или прекращение юридически значимых событий и обстоятельств (т.е. юридических фактов).

Статус должностного лица обусловлен правовой регламентацией его полномочий и не зависит от их объективной реализации. Должностное лицо в зависимости от существа административного отношения вправе осуществлять вверенные ему права и обязанности либо воздерживаться от таких действий. отождествление публичной и частноправовой деятельности, отнесенной к ведению должностного лица, характерно только для административного права: должностное лицо в уголовном праве наделено только публичными полномочиями (примеч. 1 к ст. 285 УК РФ).

Должностные лица различаются в зависимости от содержания их публичных обязанностей. Должностное лицо, наделенное организационно-распорядительными или административно-хозяйственными обязанностями¹ по специальному полномочию, исполняет функции, возложенные на него законом, нормативным актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица. Специальные полномочия, определяющие статус должностного лица, ограничены сроком государственно-служебных обязанностей либо они прекращаются в момент исполнения служебного поручения, возложенного на него нормативным актом или распоряжением.

К должностным лицам, наделенным публичными административными обязанностями, относятся *государственные и муниципальные служащие*. Административные обязанности должностного лица распространяются на подчиненных ему государственных и муниципальных служащих, а также на лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Указанные должностные лица вправе принимать решения, обязательные для исполнения гражданами и организациями независимо от формы собственности и ведомственной подчиненности. *Должностные лица органов местного самоуправления* также наделены властными административными обязанностями, однако они вправе их осуществлять в исполнительно-распорядительных муниципальных (негосударственных) органах. Таким образом, возложенные на них обязанности не относятся к государственно-властным обязанностям.

К должностным лицам *публичного права* относятся лица, осуществляющие властные административные обязанности в го-

¹ Далее понятия «административно-хозяйственные обязанности» и «административные обязанности» рассматриваются как тождественные.

сударственных и муниципальных органах. Физические лица коммерческих, некоммерческих организаций, наделенные административными обязанностями, относятся к должностным лицам *частного права*. Должностные лица частного права, так же как и должностные лица государственных и муниципальных органов, наделены распорядительными полномочиями, но такие полномочия не являются властными, хотя они и обязательны для исполнения подчиненными им лицами, т.е. лицами, находящимися с ними в трудовых отношениях. Должностные лица частного права осуществляют коммерческую деятельность, что невозможно для лиц, наделенных публичными правомочиями¹.

Действующее право допускает различия в правовом положении должностных лиц федеральных органов государственной власти и государственных органов субъектов РФ. В последнем случае такие лица занимают должности, установленные только конституциями и уставами субъектов Федерации.

Применительно к сфере деятельности *негосударственных организаций* (кроме муниципальных) действующее законодательство устанавливает статус должностных лиц, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющих управленческие функции в коммерческой или некоммерческой организации. Содержание управленческих функций этих лиц совпадает с содержанием полномочий, предусмотренных для должностных лиц государственных и муниципальных органов, такие лица наделены организационно-распорядительными или административно-хозяйственными обязанностями.

Должностные лица должны быть *дееспособными гражданами*, т.е. должны обладать возможностью своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Такие граждане вправе вступать в обязательственно-правовые отношения, обладать имущественными и личными неимущественными правами. Возрастной критерий дееспособности не обязательно связан с достижением 18 лет. Гражданин, не достигший указанного возраста, может быть признан дееспособным лицом в силу п. 2 ст. 21 ГК РФ и тем самым обладать статусом должностного лица предприятия, организации, учреждения любой негосударственной формы собственности. Однако обретение такого статуса несовершеннолетними гражданами в сфере публичных отношений существенно

¹ На должностных лиц публичного права распространяются ограничения, установленные для государственных служащих. В частности, такие лица не вправе осуществлять иную оплачиваемую деятельность, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

ограничено. Например, правом поступления на государственную службу обладают граждане, достигшие 18-летнего возраста, владеющие государственным языком и имеющие профессиональное образование.

Властные полномочия государственного служащего заключены в реализации организационно-распорядительных и административно-хозяйственных обязанностей, следовательно, такой служащий обладает также и статусом должностного лица. Осуществляя от имени и по поручению соответствующего министерства (ведомства) вверенные им публичные полномочия, должностные лица содействуют возникновению, изменению, приостановлению или прекращению административных отношений.

3.3. Публичный статус иностранных физических лиц

В отличие от российских физических лиц *иностранные физические лица*¹ обладают ограниченной административной дееспособностью. Ограничение прав иностранных физических лиц обусловлено их обязанностями, установленными Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Обязанности иностранного физического лица определяются в зависимости от целей его пребывания (проживания) в Российской Федерации. Применительно к указанным лицам установлены административно-правовые режимы:

- временного пребывания;
- временного проживания в Российской Федерации;
- постоянного проживания на территории РФ;
- регламентации трудовой деятельности².

¹ Здесь и далее под иностранным физическим лицом понимается *иностран- ный гражданин и лицо без гражданства*. Согласно ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Рос- сийской Федерации» и ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» под иностранным гражданином по- нимается не являющееся гражданином Российской Федерации лицо, имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В отличие от иностранного гражданина лицо без гражданства не располагает до- казательствами его принадлежности к гражданству (подданству) иностранного государства.

² Применительно к Федеральному закону «О правовом положении иностран- ных граждан в Российской Федерации» данные обязанности присущи только иностранным физическим лицам и не распространяются на российских физиче- ских лиц.

Срок *временного пребывания* иностранного физического лица устанавливается *визой*, выдаваемой МИД России или ФМС России либо их территориальными органами. Указанные органы вправе продлить срок действия визы, продлить срок пребывания иностранного гражданина либо сократить данный срок. *Временное проживание* иностранного физического лица допускается на основании *разрешения*, выдаваемого территориальным органом ФМС России, который вправе отказать в выдаче разрешения либо аннулировать ранее выданное разрешение по основаниям, установленным ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. *Постоянное проживание* иностранных физических лиц в Российской Федерации возможно только на основании *вида на жительство*, выдаваемого территориальным органом ФМС России². Вид на жительство не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Иностранный гражданин участвует в трудовых отношениях на территории РФ в качестве индивидуального предпринимателя, работодателя или заказчика работ (услуг). *Трудовая деятельность иностранного физического лица* на территории России допускается только при наличии соответствующего разрешения, выдаваемого иностранному физическому лицу ФМС России (ее территориальным органом)³.

Наличие соответствующих разрешений необходимо также и иностранным юридическим лицам, наделенным полномочиями иностранного работодателя — заказчика работ (услуг).

Территориальный орган ФМС России отказывает в выдаче иностранному физическому лицу разрешений на осуществление трудовой деятельности либо аннулирует ранее выданные разрешения по основаниям, установленным п. 9 ст. 18 Федерального за-

¹ Статья 25.1 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Согласно п. 4 ст. 25.3 указанного Федерального закона срок действия визы может быть продлен помимо указанных органов исполнительной власти также и органами пограничного контроля.

² См.: Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. приказом ФМС России от 29 февраля 2008 г. № 41.

³ Выдача ФМС России разрешений на привлечение и использование иностранных работников предусмотрена п. 3, 4 ст. 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

кона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹.

Иностранные физические лица исполняют обязанности, обусловленные порядком их регистрации и учета². Неисполнение иностранным физическим лицом обязанностей, установленных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», т.е. неисполнение им обязанностей, обусловленных ограничениями административной дееспособности иностранных физических лиц, влечет за собой применение административных санкций в виде депортации иностранного физического лица или его административного выдворения. *Депортация* применяется при неисполнении иностранным физическим лицом обязанностей, установленных п. 1 и 2 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В отличие от депортации *административное выдворение иностранного физического лица* является административным наказанием и может применяться только в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.10 и ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ. По смыслу Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» депортация производится независимо от установления признаков виновности деяния; в отличие от этого административное выдворение возможно только при квалификации вины³.

¹ Аннулирование ранее выданных разрешений на временное проживание, аннулирование ранее выданного вида на жительство, а также аннулирование ранее выданного разрешения на работу обусловлено наступлением события юридического факта, т.е. происходит в тех случаях, когда правовые предпосылки, несовместимые с пребыванием (проживанием) иностранного физического лица, осуществлением им трудовой деятельности, наступили (либо наличие указанных предпосылок было установлено) после выдачи соответствующего разрешительного документа (ст. 7; 9; п. 9 ст. 18 указанного Федерального закона).

² Согласно ст. 14 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» иностранное физическое лицо обязано обратиться с заявлением о регистрации в территориальный орган ФМС России. По смыслу норм ст. 7, 9 данного Федерального закона иностранные физические лица обязаны предоставлять информацию, необходимую для осуществления централизованного учета. Статьями 11–13 Закона предусмотрены также обязанности ФМС России, МИД России по ведению учета иностранных физических лиц. Ответственность иностранных физических лиц — нарушителей предусмотрена ст. 24 указанного Закона, а также ст. 33 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

³ По смыслу указанного Федерального закона депортация является следствием контрольной деятельности ФМС России, МИД России, органов пограничного контроля и представляет собой административную санкцию. Таким образом, к мерам юридической ответственности относится только административное выдворение иностранного физического лица (гл. V и VI этого же Федерального закона).

Иностранные физические лица, виновные в нарушении Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (т.е. и депортируемые нарушители), подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каковы отличия между правовым статусом человека и гражданина?
2. В чем заключается содержание понятия «гражданство»?
3. Дайте определения иностранного гражданина и лица без гражданства.
4. В соответствии с каким федеральным законом определяется правовой статус беженца?
5. Перечислите основные права и обязанности вынужденного переселенца.
6. При каких обстоятельствах иностранный гражданин может быть признан вынужденным переселенцем?
7. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет учет иностранных граждан на территории РФ?
8. Укажите особенности административно-правового статуса граждан Российской Федерации.
9. Дайте определение термина «должностное лицо».
10. Перечислите юридические гарантии административно-правового статуса граждан Российской Федерации.

ГЛАВА 4. СТАТУС ПУБЛИЧНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* понятие статуса публичного юридического лица, уяснить его основные элементы;
 - *уметь* оперировать понятиями «публичные органы», «публичные корпорации» и «публичные учреждения»;
 - *владеть* основными теоретическими постулатами публичного юридического лица.
-

4.1. Субъекты корпоративной деятельности

Статус публичных юридических лиц обусловлен наличием в их компетенции цивилистических и административных правомочий при явном доминировании последних. Цивилистические правомочия значимы при осуществлении публичной организацией хозяйственной деятельности, а также в некоторых случаях при определении ее вида (организационно-правовой формы). К *публичным юридическим лицам* относятся публичные органы, публичные корпорации и публичные учреждения. К *публичным органам* относятся субъекты властной деятельности, кроме органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также муниципальных органов, к этой разновидности публичных субъектов относятся также специальные публичные органы — ЦБ РФ, наделенный правомочиями федерального органа государственной власти¹, Счетная палата РФ, а также Следственный комитет РФ. Такие публичные органы обладают специальной компетенцией в соответствующих сферах общегосударственной деятельности: Банк России самостоятельно или при участии органов исполни-

¹ Принадлежность ЦБ РФ к органам государственной власти явственно определяется ч. 2 ст. 75 Конституции РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» этот публичный орган наделен правомочиями федерального органа государственной власти.

тельной власти реализует публичную денежно-кредитную политику и руководит банковской системой, Счетная палата РФ является постоянно действующим органом бюджетного контроля, Следственный комитет РФ наделен полномочиями федерального государственного органа в правоохранительной сфере, специальные публичные органы наделены распорядительными полномочиями, но не входят в систему органов исполнительной власти.

Публичные органы законодательной, исполнительной и судебной власти определяют статус и предназначение деятельности *публичных корпоративных образований* — государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, государственных компаний, государственных (муниципальных) унитарных предприятий. Специфика их деятельности обусловлена наличием в их компетенции коммерческих правомочий. Публичные образования вправе и обязаны участвовать в инвестировании собственных имущественных активов и в обязательственных отношениях с коммерческими организациями в целях финансового обеспечения отнесенных к их ведению социально приоритетных функций, таким образом, прибыльность является обязательной предпосылкой их деятельности. Наличие в составе публичных образований коммерческих и некоммерческих организаций нельзя рассматривать в качестве определяющего атрибута, поскольку в их статусе доминирует публичная, а не цивилистическая составляющая.

Корпоративные образования обеспечивают общегосударственные имущественные интересы и наделены правомочиями собственника публичного имущества. Применительно к государственным корпорациям публичные имущественные отношения возникают на стадии их учреждения — в процессе внесения Правительством РФ или федеральным органом исполнительной власти государственных материальных активов, представленных в виде казенных денежных средств, ценных бумаг или публичной недвижимости. Публичная составляющая имущественных отношений всегда выражена в деятельности всех видов корпоративных образований, они наделены отдельными имущественными правомочиями и вправе осуществлять их только по целевому назначению, т.е. в интересах обеспечения приоритетных общегосударственных потребностей¹.

¹ К публичным юридическим лицам, наделенным отдельными имущественными правомочиями, относятся государственные (муниципальные) унитарные предприятия — единственная разновидность публичных коммерческих организаций.

Публичные организации действуют в непроеизводственной сфере и предназначены для удовлетворения нематериальных потребностей граждан в сферах социальной политики, культуры. Публичные юридические лица, созданные в виде образовательных, медицинских организаций, оказывают соответствующие публичные услуги всем заинтересованным гражданам. К ним относятся также некоммерческие организации, в том числе бюджетные, казенные, а также автономные учреждения, созданные в сферах культуры и искусства, — театры, концертные организации, организации в сфере киноискусства.

Публичные юридические лица, созданные в форме *учреждения*, обеспечивают социально приоритетную деятельность на основе публичных имущественных активов, им предоставляются средства бюджетных финансов, а также в интересах обеспечения целевых функций — государственные или муниципальные объекты недвижимости.

В обобщающем виде все публичные юридические лица относятся к *публичным корпорациям*, независимо от форм собственности, наличия имущественных правомочий, различий в формах собственности и иных цивилистических атрибутов¹. Все рассмотренные выше виды корпоративных образований владеют, пользуются или распоряжаются публичным имуществом — казенными финансами или недвижимостью, — именно этот фактор предопределяет их публичный статус. Имущественные отношения, обусловленные осуществлением любого корпоративного правомочия, регулируются административным законодательством, цивилистические нормы применяются лишь в случаях, специально предусмотренных публичным предписанием. Административно-правовое регулирование также следует считать одним из основополагающих факторов любого публичного корпоративного образования. К источникам публично-правовой регламентации корпоративной деятельности относятся законодательные акты, в части их административной составляющей, акты органов государственной власти, прежде всего — указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, а также акты ведомственного нормотворчества. Характерно, что все вышеуказанные акты рассматриваются в их дуалистичной сути: они представляют собой средство не только публичной, но и цивилистической регламентации. Во всяком случае, гражданское законодательство характеризует публично-правовые акты в качестве источника цивилистического законода-

¹ Далее под публичной корпорацией понимается также и обобщающее понятие для всех видов публичных юридических лиц.

тельства (п. 3—7 ст. 3 ГК РФ). Следует отметить и плюрализм источников публично-правовой регламентации, в отличие от сферы частноправовых отношений, здесь применяются также региональные нормативные правовые акты, а в редких случаях — даже нормативные акты муниципальных образований¹. В качестве одного из методов правовой регламентации деятельности корпоративных образований следует отметить также и публичные акты индивидуального распорядительства — распоряжения Правительства РФ или акты органов исполнительной власти, предоставляющие корпорации средства публичных имущественных активов.

Статус юридических лиц в административно-юрисдикционной деятельности обусловлен прежде всего правовым предназначением соответствующего корпоративного образования. Частноправовые коммерческие организации действуют в целях удовлетворения имущественных потребностей их участников, предназначением деятельности некоммерческих организаций является удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей причастных к ним лиц. Юрисдикционный статус таких корпоративных образований определяется наличием прав и обязанностей, установленных правилами и нормами, утверждаемыми в форме соответствующего нормативно-правового предписания. Неисполнение юридическим лицом правил и норм либо их ненадлежащее исполнение при нарушении сроков осуществления тех или иных действий, установленных нормативным правовым актом, или в иных случаях влечет за собой вступление организации-нарушителя в деликтные отношения с правоохранительным органом.

4.2. Политико-правовые, административные и цивилистические правомочия публичного органа

Правомочия публичного органа обусловлены существом его деятельности в сферах обеспечения общегосударственных интересов либо муниципальных потребностей. Применительно к органу исполнительной власти и исполнительно-распорядительным муниципальным органам их компетенция представляет собой совокупность политико-правовых, административных и цивилистических правомочий. *Политико-правовые правомочия включают в себя обязанности публичного органа в сфере нормативно-правового регулирования и прежде всего — в сфере законотворческой*

¹ Муниципальные правовые акты применяются, в частности, при регламентации бюджетных отношений (ч. 1 ст. 2 БК РФ).

деятельности. Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают проекты федеральных законов, вносимых в парламент Российской Федерации Правительством, выступающим в этом случае в качестве коллегиального субъекта права законодательной инициативы. Законотворческие полномочия федеральных органов исполнительной власти в этом смысле пассивны и ограничены, поскольку такие органы используют их не самостоятельно, а посредством властной деятельности федерального Правительства, тем не менее осуществление федеральными министерствами и ведомствами таких полномочий представляет собой форму реализации публичной политики в сферах промышленности, социального строительства и культуры.

Основы государственной политики во всех сферах государственного строительства отнесены к исключительному ведению Президента РФ, предназначением Правительства РФ и подчиненных ему публичных органов является исполнение политического решения главы государства. В качестве основного публичного атрибута политического решения следует рассматривать механизм его реализации и его прогностические последствия: любые решения в сферах экономики, социальной политики, культуры и административно-политической деятельности, влекущие за собой внесение корректив в структуру государственного управления, и, как следствие, — существенные расходы публичных средств или перераспределение федерального имущества, отнесены к исключительным прерогативам главы государства, который реализует их непосредственно, либо используя свои правомочия в качестве субъекта права законодательной инициативы.

Правительство РФ самостоятельно определяет методы реализации политического решения, устанавливая в этих целях ответственные федеральные министерства и ведомства.

Подзаконная регламентация в форме ведомственного нормотворчества представляет собой одну из форм нормативно-правового регулирования, отнесенных к ведению федеральных министерств, а в особых случаях также и федеральных ведомств. Ведомственная регламентация — частная разновидность регламентации политико-правового правомочия, ее формы устанавливаются статутными актами, определяющими основы публичного статуса соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Административные правомочия публичного органа включают в себя его структурные права и обязанности, применительно к федеральным органам исполнительной власти они связаны с управ-

лением центральным аппаратом, территориальным органом, представительством. Осуществляя такие правомочия, федеральное министерство или федеральное ведомство определяет статус структурных подразделений центрального аппарата, а также статус публичных органов и организаций, входящих в систему соответствующего органа исполнительной власти. Административные правомочия реализуются посредством нормативно-правового регулирования, а в редких случаях также посредством распоряжения должностного лица, управомоченного принимать акты индивидуального применения.

К гражданско-правовым правомочиям публичного органа относятся его права и обязанности по управлению публичным имуществом.

Все федеральные органы исполнительной власти наделены гражданскими правомочиями владения, пользования и распоряжения публичным имуществом в формах, установленных статутным актом¹. Эксклюзивными правомочиями в этой сфере наделены не только федеральные агентства, но и федеральные службы, и федеральные министерства. Публичные гражданские правомочия осуществляются не только в форме внутрикорпоративной деятельности при распоряжении бюджетными средствами, необходимыми для финансирования деятельности структурных подразделений центрального аппарата. Федеральные органы исполнительной власти самостоятельно определяют материальную составляющую имущественного правомочия.

Все гражданские правомочия федерального органа исполнительной власти, как внутрикорпоративные, так и внешние, опосредованы существом его властной деятельности и регламентируются административным и иным публичным законодательством.

Таким образом, *политико-правовые, административные и гражданские правомочия публичного органа отражают предназначение его властной деятельности, в этом смысле статус органа исполнительной власти может быть только административным*, его гражданские правомочия обусловлены иерархической соподчиненностью элементов управленческой системы и порождены существом публичного администрирования.

¹ По преимуществу федеральные органы исполнительной власти наделены имущественными правами субъекта оперативного управления, причем такими имущественными правомочиями наделены также и федеральные министерства и ведомства, главным образом в сфере административно-политической деятельности — ФСБ, Минобороны, МВД, МИД России и иные.

4.3. Юрисдикционный статус публичных юридических лиц

Юрисдикционный статус публичных юридических лиц обусловлен осуществляемыми ими властными или иными социально значимыми функциями. К публичным юридическим лицам относятся органы государственной власти, а также подчиненные им организации. Любая властная организация такого типа наделена общими гражданскими правами, установленными п. 1 ст. 48 ГК РФ, и публичными правами, установленными соответствующим актом административного законодательства. Доминирующее значение в статусе любой корпоративной властной организации занимает их публичная компетенция в сферах промышленности, экономики, социальной политики, культуры, административно-политической деятельности. Все органы исполнительной власти, наряду с иными вышеуказанными публичными органами, наделены властными полномочиями, осуществляемыми ими в целях обеспечения общегосударственных потребностей, например юрисдикционные органы наделены полномочиями властного принуждения, к их ведению отнесены возбуждение дел об административных правонарушениях, их рассмотрение и применение административных санкций.

К публичным юридическим лицам относятся исполнительно-распорядительные муниципальные органы, а также организации и учреждения, предназначенные для обеспечения муниципальных нужд. Особенность организаций такого типа заключается в их особом статусе органов управления муниципальным имуществом, а также в осуществлении иных потребностей местного значения, при реализации которых муниципальные органы действуют наряду с органами исполнительной власти. Каждый публичный орган наделен соответствующей компетенцией, при этом распорядительные муниципальные органы не входят в систему органов исполнительной власти. Презумпция независимого сосуществования муниципальных и государственных органов имеет иное воплощение в случае наделения муниципального органа публичной компетенцией, например при делегировании муниципальному органу полномочий регионального или федерального органа исполнительной власти с предоставлением денежных средств, предназначенных для их реализации. Делегирование полномочий влечет за собой исполнение властных прав и обязанностей, например обязанностей, обусловленных проведением финансового, бюджетного, налогового, таможенного контроля, в этом случае муниципальный орган, применительно к делегированному полномочию, действует в общегосударственных целях, обязан исполнять акты органа

исполнительной власти. Фактически почти все муниципальные органы, выступая в качестве получателей казенных денежных средств в виде дотаций, субвенций регионального или федерального бюджета, задействованы в осуществлении государственных функций и входят в систему соответствующего органа исполнительной власти. В некоторых случаях муниципальные органы непосредственно наделены юрисдикционными полномочиями и тем самым относятся к правоохранительным органам, например, к юрисдикционным органам относятся административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Публичные организации создаются на основе государственного или муниципального имущества, однако этот критерий применим в основном к органам государственной власти и муниципальным органам и его нельзя рассматривать в качестве основополагающего. В целях обеспечения общегосударственных, социально-приоритетных потребностей учреждаются различные организации, их организационно-правовые формы обусловлены исключительно политико-правовыми предпосылками. К негосударственным организациям, созданным на основе казенных имущественных активов, относятся государственные корпорации, эта разновидность публичного юридического лица наделена полномочиями некоммерческой организации. К публичным организациям относятся также акционерные общества, имущественные активы которых по преимуществу находятся в государственной собственности, а также унитарные предприятия — единственная разновидность публичных коммерческих организаций.

Таким образом, в качестве важнейшего атрибута публичного корпоративного образования следует рассматривать предназначение деятельности, все иные цивилистические критерии, в том числе форма собственности и имущественный статус, не являются универсальными и применимы лишь в случаях реализации публичным юридическим лицом полномочий в сфере хозяйственной деятельности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте дефиницию публичного юридического лица.
2. Приведите примеры публичных органов власти в зависимости от их уровня.
3. Расскажите о сущности публичного статуса специальных публичных органов.
4. Сформулируйте понятие публичных корпоративных образований. Каковы их виды?
5. Дайте характеристику политико-правовых полномочий публичного органа.

6. Опишите правовой статус публичных учреждений.
7. Каково содержание административных полномочий публичного органа?
8. Расскажите об имущественном статусе некоммерческих публичных юридических лиц.
9. Каковы гражданско-правовые права и обязанности публичного органа?
10. Что вы знаете о полномочиях унитарного предприятия по распоряжению имуществом?

ГЛАВА 5. ПУБЛИЧНЫЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* виды федеральных органов исполнительной власти;
- *уметь* аналитически исследовать полномочия федеральных органов исполнительной власти;

исполнительной власти;

- *овладеть* навыками работы со статутными актами об органах исполнительной власти.
-

5.1. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Исполнительная власть осуществляется Президентом РФ, а также федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, образующими единую систему органов исполнительной власти.

В соответствии с п. «а», «б», «в» и «д» ст. 83, ч. 1 ст. 111 и ст. 112 Конституции РФ доминирующее положение в сфере исполнительной власти занимает Президент РФ, к ведению Правительства РФ отнесено осуществление исполнительной власти (ч. 1 ст. 110). Тем самым Конституция устанавливает производный характер полномочий Правительства в сфере исполнительной власти.

Организационные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти

Согласно Конституции РФ Президент России вправе принять решение об отставке Правительства РФ, назначении на должность членов Правительства РФ и освобождении их от должности (п. «в», «д» ст. 83). Правовые основания отставки предусмотрены Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»: выражение Государственной Думой недоверия федеральному Правительству либо отказ Государственной Думы в доверии федеральному Правительству (п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

По предложению Председателя Правительства РФ Президент утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ). Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом по предложению Председателя Правительства РФ.

В соответствии с Конституцией РФ Президент России организует работу федерального Правительства и вправе председательствовать на его заседаниях (п. «б» ст. 83).

Распорядительные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти

В силу ч. 1 ст. 11 Конституции РФ Президент России является одним из участников государственно-властной деятельности, в том числе в сфере исполнительной власти. В соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами Президент РФ руководит деятельностью федеральных министерств, ведомств в сферах обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Помимо внешнеполитических prerogatives Президент РФ определяет основные направления внутренней политической деятельности (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

Коллизионные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти

Президент РФ отменяет постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ).

Президент вправе приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (в том числе и ненормативных) в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации до принятия решения Конституционным Судом или Высшим Арбитражным Судом РФ в соответствии с их компетенцией (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ).

Президент вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральным Правительством, федеральными министерствами, ведомствами и органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ).

5.2. Публичный статус Правительства Российской Федерации

Правительство РФ как коллегиальный орган исполнительной власти. В соответствии с Конституцией РФ органом, осуществляющим исполнительную власть, является Правительство РФ. В заседаниях Правительства с *правом решающего голоса* обязаны участвовать все его члены: Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры. Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрен особый статус этого органа в системе исполнительной власти: Правительство РФ является *высшим исполнительным коллегиальным органом*, возглавляющим единую систему исполнительной власти¹. Конституция РФ и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» исходят из единого принципа формирования федерального Правительства: в состав Правительства РФ входят Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры, при этом статус члена Правительства не распространяется на руководителей федеральных ведомств, а наделение таких руководителей полномочиями министра не предусмотрено. Правительство России вправе принять решение об участии в его заседаниях иных лиц с *правом совещательного голоса*: в первую очередь это руководители федеральных ведомств, представители высших федеральных органов судебной власти, Федерального Собрания, другие должностные лица.

В основе деятельности Правительства РФ — *коллегиальное рассмотрение проблем* в сферах экономики, промышленности, финансов, социальной политики и культуры; любой из членов Правительства РФ, включая его Председателя, обладает равным правом в процессе их коллегиального рассмотрения. Председатель Правительства не может единолично отклонить предложения своих заместителей или федеральных министерств, для этого нужно решение Правительства РФ. Решения Правительства РФ по всем важнейшим проблемам, отнесенным к его ведению, принимаются в форме *постановлений* только после коллегиального рассмотрения на заседаниях.

Постановления представляют собой единственную разновидность нормативного правового акта, принимаемого Правительством РФ. Отдельные постановления Правительства могут прини-

¹ Характерно, что гл. 6 Конституции РФ, определяющая статус Правительства РФ, таких предписаний не содержит.

маться на заседаниях его *Президиума*, однако полномочия этого коллегиального органа ограничены: решения Президиума Правительства не могут противоречить акту, принятому на заседаниях Правительства¹.

Аппарат Правительства РФ состоит из его руководства и самостоятельных структурных подразделений: департаментов и управлений, которые, в свою очередь, подразделяются на отделы. В структуру Аппарата входят также секретариат Председателя Правительства и секретариаты его заместителей, вспомогательные подразделения аппарата, обеспечивающие осуществление оперативных исполнительно-распорядительных функций. Важнейшим предназначением департаментов и управлений Аппарата Правительства является взаимодействие с государственными органами (по преимуществу исполнительной власти).

Доступ граждан и организаций к информации о деятельности Правительства РФ. В целях реализации принципов гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» в качестве руководящих принципов его деятельности, Правительство и федеральные органы исполнительной власти обязаны обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности. С этой целью Правительство РФ устанавливает *перечень сведений о своей деятельности и деятельности федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования*². К указанным сведениям отнесены данные о правовых актах, принимаемых Правительством РФ, федеральным министерством, ведомством, о других организационно-правовых формах деятельности. К ним относятся также и персональные данные о Председателе Правительства РФ, членах Правительства РФ, руководителях федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов, а также о других должностных лицах³.

¹ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не определяет статус и состав Президиума; этот орган образуется по инициативе Председателя Правительства РФ «для решения оперативных вопросов».

² См.: Перечень информации о деятельности Правительства Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет, и Перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет, утв. постановлением Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953.

³ Фамилии, имена, отчества и по согласованию с указанными лицами — биографические данные.

Обязанность по обеспечению доступа граждан к указанным сведениям предусмотрена федеральным законодательством. Неисполнение, ненадлежащее исполнение указанной обязанности квалифицируется как административное правонарушение (ст. 5.39 КоАП РФ)¹.

5.3. Федеральные органы исполнительной власти

Виды федеральных органов исполнительной власти

К субъектам, наделенным исполнительно-распорядительными полномочиями на федеральном уровне, относятся Президент и Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, а также специальные публичные органы (Банк России, Счетная палата РФ и др.), хотя и не входящие в систему органов исполнительной власти, но осуществляющие властную, исполнительно-распорядительную деятельность.

Статус федеральных органов исполнительной власти определяется в зависимости от вида органа, его подчиненности и полномочий. *Вид* (организационно-правовая форма) органа исполнительной власти представляет собой основной дифференцирующий критерий, определяющий его статус. Вид органа устанавливается указом Президента РФ по представлению Правительства РФ. В структуру федеральных органов исполнительной власти входят:

- министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

Все федеральные органы исполнительной власти находятся в подчинении вышестоящего органа (*иерархическая соподчиненность*). В зависимости от содержания властных полномочий вышестоящего и подчиненного органов и их взаимодействия различается структурное и административное подчинение. *Структурное подчинение* определяет способы взаимодействия

¹ К указанному правонарушению относится, например, несвоевременное или нерегулярное размещение информационных ресурсов в сети Интернет и в других информационных системах общего пользования. По смыслу ст. 5.39 КоАП РФ предоставление гражданину доступа к информации не связано с ее содержанием, но обусловлено регламентацией данного права в федеральном законе. Таким образом, гражданам должна быть предоставлена не только информация, непосредственно затрагивающая его права и свободы, но и иная информация, к которой и относится большая часть сведений о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

министерств и ведомств (федеральных служб и федеральных агентств): ведомства в зависимости от их компетенции находятся в ведении (подчинении) соответствующего министерства либо относятся к самостоятельным органам исполнительной власти. Большинство федеральных служб и федеральных агентств относятся к подчиненным органам, в этом случае они обязаны руководствоваться нормативными правовыми актами соответствующего федерального министерства, контролирующего и координирующего их деятельность. Не подчиненные министерствам федеральные службы и федеральные агентства осуществляют *специальные функции* в сферах обороны, государственной и общественной безопасности, и в этом случае они подведомственны Президенту РФ. К таким органам относятся ФСБ России, ФСО России, ФСКН России, ГФС России, СВР России, а также ведомства, наделенные статусом федеральных агентств — Главное управление специальных программ Президента РФ (ГУСП) и Управление делами Президента РФ. Таким образом, структурное подчинение определяет взаимодействие министерств, федеральных служб и федеральных агентств, входящих в единую систему федеральной исполнительной власти¹.

Административное подчинение характеризует взаимодействие федеральных министерств и ведомств с субъектами, осуществляющими исполнительную власть. Федеральные министерства и ведомства, действующие в сферах экономики, промышленности, социальной политики и культуры, подчинены Правительству РФ; федеральные органы исполнительной власти, наделенные специальными полномочиями в сферах обороны, государственной и общественной безопасности, внешнеполитической деятельности, находятся в подчинении Президента РФ. Как правило, для административного подчинения характерно взаимодействие Президента, Правительства РФ с соответствующим министерством, в редких случаях — с ведомством.

¹ Применительно к органам исполнительной власти категории *система* и *структура* употребляются в различных значениях. Обычно понятие «*система органов исполнительной власти*» употребляется в тех случаях, когда в правовом акте необходимо отразить особенности статуса такого органа, обосновать отличительные административно-правовые признаки, присущие органам данного вида. Под *структурой органов исполнительной власти* понимается перечень наименований таких органов. В отличие от рассмотренных категорий различия в понятиях «министерство» и «ведомство» нормативно не установлено, в основном понятие «ведомство» употребляется в научной литературе для характеристики статуса органов исполнительной власти, отличных от министерств, на основе видовых критериев и компетенции.

Компетенция федеральных органов исполнительной власти

Федеральные органы исполнительной власти различаются по содержанию *компетенции*, т.е. по объему функций и полномочий, отнесенных к их ведению. Функции могут быть эксклюзивными и унифицированными, *эксклюзивные функции* вправе осуществлять только орган исполнительной власти данного вида. *Унифицированные (общие) функции* отнесены к ведению как федеральных министерств, так и федеральных ведомств (федеральных служб и федеральных агентств).

Эксклюзивные функции

1. *Контрольные функции* — проведение проверок деятельности физических и юридических лиц (в том числе и публичных юридических лиц), не подчиненных контролирующему органу. При осуществлении контроля проводятся эпизодические проверки, ограниченные временными пределами, установленными предписанием соответствующего органа или должностного лица. Контроль проводится по месту нахождения проверяемого объекта — *выездной контроль* либо осуществляется в опосредованных формах — *камеральный контроль*, при котором выездные контрольные мероприятия не проводятся, а проверяется соответствующая документированная информация, представленная контролирующему органу.

В процессе *системного контроля* должностные лица органа исполнительной власти проверяют соблюдение нормативных актов, изданных контролирующим органом, другими государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, входящими в систему указанного органа.

Предназначением *общего контроля* является соблюдение требований законодательства и ведомственных актов контролирующего органа не подчиненными ему физическими и юридическими лицами. Общими контрольными полномочиями наделены все министерства и ведомства, действующие в сферах правоохранительной деятельности, обороны и безопасности. *Контрольные мероприятия проводятся в соответствии с индивидуальным правовым актом, устанавливающим вид мероприятия по контролю (выездная, контрольная проверка, камеральная проверка и др.), сроки его проведения и реквизиты должностного лица, уполномоченного на проведение проверки.*

Типичной разновидностью общего контроля является финансовый и налоговый контроль, контроль, осуществляемый органами юстиции в сфере деятельности общественных объединений, контроль органов внутренних дел в сферах частной детективной

и охранной деятельности, оборота оружия. Должностные лица органов внутренних дел, юстиции, таможенных, налоговых и иных правоохранительных органов в соответствии с законодательством вправе применять принудительные меры к правонарушителям в целях пресечения и раскрытия правонарушений.

Отдельными общими контрольными полномочиями наделены федеральные министерства и ведомства в сферах экономики, здравоохранения, транспорта, сельского хозяйства, охраны природы. Указанные органы исполнительной власти действуют в качестве специально уполномоченных государственных органов экологического, ветеринарного, санитарно-эпидемиологического, транспортного контроля.

2. *Надзорные функции* — проведение финансового, бюджетного, страхового, экологического и иного специализированного надзора. Надзорные функции осуществляются в отношении объектов независимо от формы собственности. *Надзор*, как правило, осуществляется в отношении неподчиненных объектов (надзорная деятельность органов государственного пожарного надзора системы МЧС России; осуществление надзора за использованием маломерными судами; надзорная деятельность Рособнадзора, Росприроднадзора, других федеральных служб, уполномоченных на проведение надзора).

Надзорная деятельность не столь формализована и не предусматривает вышеуказанных процессуальных действий, осуществляемых при проведении контрольного мероприятия. Проведение надзора не ограничено временными пределами.

3. *Разрешительные функции* — выдача органом исполнительной власти специальных документов (лицензий, ордеров, разрешений), санкционирующих осуществление предпринимательской и иной деятельности; приостановление действия таких документов либо их аннулирование (отзыв). Разрешительные функции включают в себя выдачу всех документов, удостоверяющих правомерную деятельность лица, т.е. документов, подтверждающих легитимность совершенной сделки или свидетельствующих о законности осуществляемой лицом предпринимательской или некоммерческой деятельности. К разрешительной деятельности относится также осуществление государственной регистрации договоров, имущественных объектов, прав, а также выдача соответствующих документов.

4. *Функции нормативного регулирования* — деятельность органа исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов, такие акты деперсонифицированы, предназначены для неоднократного применения и действуют впредь до их отмены.

5. *Функции по управлению публичным имуществом* — осуществление органом исполнительной власти правомочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе имущества, переданного публичным коммерческим организациям (федеральным унитарным предприятиям и федеральным казенным предприятиям), а также государственным некоммерческим организациям — публичным учреждениям.

6. *Функции по оказанию публичных услуг*. Такие услуги предоставляются в сферах образовательной деятельности, здравоохранения, культуры и искусства; транспорта (например, перевозочной деятельности); промышленности. Публичные услуги оказываются всем заинтересованным в них лицам. Оказание публичных услуг представляет собой особую разновидность административной деятельности, при осуществлении которой предписания гражданского законодательства применяются лишь в тех случаях, когда это вытекает из существа отношения и не противоречит административному законодательству, нормы которого имеют приоритет при регламентации деятельности, связанной с оказанием публичных услуг. Таким образом, правовой режим оказания публичных услуг устанавливается нормами административного и гражданского законодательства, причем частноправовая регламентация допустима лишь тогда, когда это заведомо не может привести к коллизии норм публичного и гражданского права.

Публичные услуги, предоставляемые федеральными агентствами, предусматривают *осуществление конкретных работ* (например, строительных), и в этом случае результат их оказания материализован, представлен конкретным объектом движимого или недвижимого имущества, причем такое имущество обретает новые полезные свойства вследствие оказания публичной услуги, что допускает возможность его последующего коммерческого использования.

Публичные услуги, предусматривающие *оказание правовой и иной консультационной помощи*, либо услуги в сфере перевозочной деятельности не имеют конкретного имущественного выражения. Оказание таких услуг не преследует цель создать конкретный имущественный объект или улучшить коммерческие свойства вещи. В этом случае услуги оказываются в интересах лица, заинтересованного в их предоставлении, в целях защиты его имущественных или личных неимущественных прав (например, правовые консультации, оказание медицинской консультационной помощи, консультирование по вопросам трудоустройства и т.п.).

Оказание публичных услуг устанавливает взаимные обязанности государственного органа и заинтересованного лица. До-

говор публичного оказания услуг может быть *возмездным* либо *безвозмездным*, когда его условия предусматривают бесплатное предоставление услуг (например, отдельных видов медицинских услуг). В случае возмездного предоставления услуг заинтересованное лицо обязано внести установленную договором плату.

Участниками договора публичного оказания услуг (в отличие от публичного договора как цивилистического института) являются субъекты публичного и частного права. Для такого договора характерно неравноправие сторон: государственно-властными правами и обязанностями наделено только федеральное агентство.

7. Под *публичными учетными функциями* понимается ведение реестров, регистров, кадастров.

Унифицированные функции

1. *Правоприменительные функции* — издание органом исполнительной власти индивидуальных правовых актов (ненормативных правовых актов, правовых актов индивидуального применения). В отличие от эксклюзивных функций правоприменительные функции отнесены к ведению как федеральных министерств, так и федеральных служб и федеральных агентств.

2. *Функции системного контроля*. Системный контроль проводится федеральным министерством в отношении подчиненных ему федеральных служб и федеральных агентств, а также государственных внебюджетных фондов, применительно к которым министерство наделено координационными полномочиями. В свою очередь, федеральная служба и федеральное агентство контролируют деятельность подчиненных им территориальных органов; федеральное агентство также осуществляет контроль за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных казенных предприятий и государственных учреждений, находящихся в его ведении. При проведении системного контроля федеральные министерства наделены обширными властными полномочиями вплоть до отмены решений федерального агентства, федеральной службы, противоречащих федеральному законодательству.

Содержание публичных полномочий федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств

Любой федеральный орган исполнительной власти осуществляет эксклюзивные функции, установленные для данного вида органов, а также общие функции.

☑ *Федеральное министерство* осуществляет функции нормативного регулирования, а также координационные функции и функции системного контроля в отношении федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении министерства. Координационные и контрольные функции Минздравсоцразвития России и Минэкономразвития России распространяются также на государственные внебюджетные фонды¹. Из 18 федеральных министерств не имеют подчиненных органов исполнительной власти только МЧС России, Минрегион России и Минэнерго России. В ведении федерального министерства могут находиться органы исполнительной власти установленного вида, например *федеральные службы* — в системах Минюста России, Минфина России и МВД России (в ведении последнего находится только ФМС России) либо *федеральные агентства* — в системах МИД России, Минпромторга России и Минспорттуризма России. Во всех остальных случаях в структурном подчинении федеральных министерств находятся как федеральные службы, так и федеральные агентства.

Федеральные министерства различаются на основе критерия *административного подчинения*: в непосредственном ведении Президента РФ находятся МВД России, МЧС России, МИД России, Минобороны России и Минюст России, остальные министерства подчинены федеральному Правительству.

Федеральное министерство возглавляет федеральный *министр*, входящий в состав Правительства РФ. Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности указами Президента РФ (п. «д» ст. 83 Конституции РФ), а их заместители — в соответствии с подчиненностью соответствующего федерального министерства — Президентом или Правительством РФ. В зависимости от подведомственности соответствующих федеральных министерств утверждаются также и положения о них.

☑ *Федеральная служба* осуществляет контрольные, надзорные и разрешительные функции. К ведению федеральных служб, подчиненных Президенту РФ, отнесена реализация специальных функций. Федеральные службы, не подчиненные федеральным министерствам, в том числе и федеральные службы, находящиеся

¹ В ведении Минздравсоцразвития России находятся Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Содержание координационных функций федерального министерства, т.е. их прав и обязанностей, осуществляемых в отношении подчиненного им органа исполнительной власти, устанавливается нормативным правовым актом, поэтому координационная функция представляет собой разновидность функции нормативного регулирования. Таким образом, координационные функции и функции системного контроля осуществляются только в отношении субъектов публичного права.

в непосредственном ведении Правительства РФ¹, осуществляют функции нормативно-правового регулирования, а в случаях, предусмотренных указами Президента или постановлениями Правительства РФ, — также и функции по оказанию публичных услуг. Таким образом, статус федеральной службы во многом обусловлен спецификой административного или структурного подчинения, отнесенными к ее ведению полномочиями лицензирующего органа², а также административно-юрисдикционными полномочиями.

Федеральные службы по надзору и федеральные службы, наделенные специальными функциями в сфере административно-политической деятельности, являются коллегиальными органами. Возглавляет федеральную службу *руководитель (директор)*. Руководители федеральных служб, наделенных полномочиями самостоятельного органа исполнительной власти и осуществляющих специальные функции, их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Руководители федеральных служб по надзору назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль их деятельности. Заместители руководителей федеральных служб по надзору назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб.

☑ *Федеральное агентство* осуществляет функции по предоставлению публичных услуг и по управлению публичным имуществом. Федеральные агентства, к ведению которых отнесены специальные функции, являются самостоятельными органами исполнительной власти; к ним относятся ГУСП и Управление делами Президента РФ — органы, наделенные статусом федеральных агентств. Остальные федеральные агентства, за исключением Рособоронпоставки и Спецстроя России, подчинены соответствующим министерствам, находящимся в ведении Правительства РФ. В непосредственном подчинении Правительства находятся четыре федеральных агентства — Роскосмос, Росграница, Росрыболовство, Рослесхоз.

Подчиненность федеральных агентств можно отнести к универсальному правовым критериям, присутствующим в основном органам данного вида: в непосредственном подчинении Президента РФ находятся лишь два федеральных агентства (Рособоронпоставка

¹ См.: разд. III Структуры федеральных органов исполнительной власти, утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724.

² Министерства могут быть наделены такими полномочиями только в случаях, предусмотренных указами Президента или постановлениями Правительства РФ.

и Спецстрой России находятся в ведении Минобороны России, а Россотрудничество — в ведении МИД России).

Федеральное агентство возглавляет *руководитель (директор)*. Федеральные агентства, в том числе и наделенные специальными полномочиями, относятся к коллегиальным органам. Руководители федеральных агентств, осуществляющих специальные функции, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ; руководители остальных федеральных агентств назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных агентств. Заместители руководителей федеральных агентств (за исключением заместителей руководителей федеральных агентств, осуществляющих специальные функции) назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных агентств.

Правительство РФ, осуществляя главенствующие руководящие полномочия в системе исполнительной власти, тем не менее не входит в ее состав. К ведению федерального Правительства отнесено материально-техническое обеспечение деятельности всех органов исполнительной власти, в том числе и органов, находящихся в ведении Президента РФ. Применительно к этим функциям федеральное Правительство наделено властными полномочиями по контролю за расходованием публичных имущественных ресурсов¹.

Система федерального органа исполнительной власти

В зависимости от вида федерального органа исполнительной власти в его систему входят центральный аппарат; публичные ор-

¹ В отличие от действующей структуры исполнительной власти аппарат государственного управления Российской империи был компактен. К концу 1894 г. в России действовали 14 центральных органов государственного управления, в том числе 10 министерств: императорского двора, иностранных дел, военное, морское, внутренних дел, народного просвещения, путей сообщения, финансов, земледелия и государственных имуществ, юстиции, а также четыре ведомства, наделенные полномочиями министерства, — Главное управление государственного коннозаводства, Государственный контроль, Ведомство императрицы Марии, духовное ведомство православного исповедания во главе с обер-прокурором Святейшего синода. Характерной особенностью бюджетного финансирования деятельности министерств и ведомств в императорской России являлось постоянное сокращение расходов на финансирование центрального аппарата. Бюджетные ассигнования, выделяемые на финансирование системы министерств, ведомств, составляли 92% (по Министерству иностранных дел) и 91—93% (за исключением Министерства императорского двора и Государственного контроля).

ганы; публичные организации и учреждения. Органы, организации, учреждения находятся в подчинении соответствующего министерства, ведомства и руководствуются его правовыми актами.

✓ *В систему федерального министерства* входит центральный аппарат, основными структурными подразделениями которого являются департаменты и отделы. В структуру центрального аппарата министерства входят *совещательные органы* — коллегии и научно-технические советы. Министерству подчинены публичные органы, к которым относятся федеральные службы и федеральные агентства, координационные органы и представительства¹. *Координационные органы* создаются в системах отдельных министерств в случаях, когда учреждение таких органов предусмотрено федеральным законом, например в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» при Минкомсвязи России действует Государственная комиссия по радиочастотам. В отличие от совещательных органов координационные органы осуществляют публичную властную деятельность и наделены исполнительно-распорядительными полномочиями². В системах некоторых министерств создаются *представительства*, действующие на территории Российской Федерации и за ее пределами, например, МИД России подчинены внешнеполитические представительства — посольства, консульские учреждения и представительства Российской Федерации при международных организациях³.

✓ *В систему федеральной службы* входят центральный аппарат, включающий управления и отделы, а также совещательные органы — экспертные и научно-технические советы. Федеральной службе подчинены *территориальные органы*, создаваемые в субъектах РФ, наделенные функциями по контролю за исполнением ведомственных актов, изданных вышестоящими органами исполнительной власти, актов индивидуального применения, изданных федеральной службой, и нормативных правовых актов соответ-

¹ Коллегии создаются по преимуществу в центральных аппаратах министерств, действующих в административно-политической сфере и находящихся в ведении Президента РФ: Минобороны России, МВД России, МИД России.

² Так, Государственная комиссия по радиочастотам выделяет полосы частот для использования их субъектами предпринимательства и публичными органами (подп. «в» п. 5 Положения о Государственной комиссии по радиочастотам, утв. постановлением Правительства РФ от 2 июля 2004 г. № 336). В системах министерств и ведомств могут быть созданы координационные органы в виде межведомственных комиссий или организационных комитетов.

³ Представительства учреждаются также в системах некоторых министерств, подчиненных Правительству РФ: например, Минпромторгу России подчинены торговые представительства Российской Федерации в иностранных государствах.

вующего министерства. Территориальный орган, подчиненный федеральной службе, создается по решению федерального министерства, в ведении которого находится федеральная служба.

☑ *В систему федерального агентства* входит центральный аппарат, основными структурными подразделениями которого являются управления и отделы. Федеральному агентству подчинены *публичные коммерческие организации* — государственные унитарные и казенные предприятия, а также *публичные некоммерческие организации* — государственные учреждения (например, учебные и лечебно-профилактические учреждения). Федеральные агентства, непосредственно подчиненные Президенту или Правительству РФ, а в редких случаях также и федеральные агентства, находящиеся в ведении федеральных министерств, наделяются специальными организационными полномочиями. В их подчинении находятся территориальные и иные публичные органы (например, представительства, действующие за пределами Российской Федерации, и координационные органы)¹.

Статус территориальных органов федеральных министерств и ведомств

Территориальные органы создаются федеральными министерствами и ведомствами с целью обеспечения их деятельности на всей территории РФ. Территориальные органы, как правило, подчинены федеральным службам; в некоторых случаях территориальные органы входят в системы федеральных министерств (Минздравсоцразвития, Минпромторга, Минэнерго, Минобороны, Минюста, МИД, МЧС и МВД России²) или федеральных агентств. Территориальные органы действуют в пределах несколь-

¹ Например, в систему Ростехрегулирования, подчиненного Минпромторгу России, входят территориальные органы, а также публичные службы: Государственная метрологическая служба, Государственная служба стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов и другие органы. Федеральные агентства могут быть наделены и иными специальными организационными полномочиями, например, в центральном аппарате Спецстроя России, подчиненного Минобороны России, создается коллегия. В систему Спецстроя России входят некоммерческие публичные учреждения: Военно-технический университет, Медицинский центр и др. Создание представительств, действующих за пределами Российской Федерации, предусмотрено, в частности, в системе Ростуризма, находящегося в ведении Минспорттуризма России.

² Возможность создания территориальных органов в системе Минприроды России предусмотрена абз. 2 п. 9 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404.

ких субъектов РФ; реже сфера действия таких органов ограничена одним субъектом Федерации; в исключительных случаях создаются территориальные органы, действующие в пределах муниципального образования: межрайонные, городские или районные органы¹. Таким образом, *сфера действия территориального органа*, как правило, не совпадает с границей субъекта РФ. Создание территориальных органов регионального (в границах субъекта РФ) или муниципального уровней может быть предусмотрено только в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения общегосударственных интересов (например, фискальных потребностей).

Компетенция территориального органа производна от полномочий федерального министерства или ведомства, в систему которого входит такой орган. Например, территориальные органы федеральных служб осуществляют функции по контролю и надзору (в том числе и функции в сфере лицензирования) и правоприменительные функции (т.е. издают правовые акты индивидуального применения)². В отличие от территориальных органов, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, территориальные органы федеральных министерств и ведомств, непосредственно подчиненных Правительству РФ или Президенту РФ, наделены более значимыми властными полномочиями. Взаимообусловленность компетенции территориального органа и компетенции вышестоящего федерального органа исполнительной власти не является безусловной: территориальный орган, так же как и вышестоящее федеральное министерство, ведомство, наделен правомочиями юридического лица, однако административная дееспособность территориального органа всегда ограничена. В частности, такой орган не вправе осуществлять нормативное регулирование, независимо от наделения подобными полномочиями федерального министерства, федеральной службы или федерального агентства, в подчинении которого он находится.

Полномочия федерального органа исполнительной власти на отдельных территориях (в том числе в пределах регионов или муниципальных образований) осуществляют представители соответствующего министерства, ведомства, наделенные рассмотренными выше правами и обязанностями территориального органа³.

¹ См. п. 5.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (далее — Типовой регламент). Создание территориальных органов, действующих в пределах муниципального образования, предусмотрено в системе ФНС России.

² См. п. 5.3 Типового регламента.

³ См. абз. 5 п. 5.1 Типового регламента.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите основные исполнительные полномочия Президента РФ.
2. Дайте определение термина «орган исполнительной власти».
3. Какие существуют разновидности федеральных органов исполнительной власти?
4. Перечислите основные права и обязанности Правительства РФ.
5. Какие вы знаете виды актов, издаваемых Правительством РФ?
6. Охарактеризуйте правовой и социальный статус федеральных министров.
7. Укажите основные функции федерального министерства.
8. Расскажите об основных функциях федеральной службы.
9. Укажите основные функции федерального агентства.
10. Назовите исполнительные органы власти города Москвы.

ГЛАВА 6. ОСОБЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ ОРГАНЫ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* понятие публичного органа;
 - *уметь* анализировать законодательство об особых публичных органах;
 - *овладеть* надлежащими знаниями о статусе особых публичных органов и их предназначении в государственном управлении.
-

6.1. Статус особых публичных органов

Наряду с органами исполнительной власти в административно-правовых отношениях участвуют иные публичные органы, принадлежность которых к законодательной, исполнительной или судебной власти формально не определена. К таким органам относятся:

а) *органы федеральной государственной власти*, к ведению которых отнесено государственное регулирование в сферах деятельности, установленных федеральными законами, актами Президента, Правительства РФ. Это, в частности, Банк России; координационные органы, создаваемые при Правительстве РФ, Президенте РФ, а также при федеральных министерствах или ведомствах для обеспечения их полномочий (например, Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции, Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами)¹;

б) *органы, наделенные специальными полномочиями по контролю и надзору*, в случаях, установленных федеральным законом. К таким органам относится Счетная палата РФ;

в) *органы, осуществляющие публичные полномочия в политико-правовой сфере* (например, ЦИК РФ) и *в сфере социального*

¹ См.: Положение о Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, утв. постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1166; Положение о Комиссии по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утв. Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062.

развития (органы Федеральной инспекции труда). Компетенция и организационно-правовые формы деятельности таких публичных органов устанавливаются федеральным законом.

Указанные публичные органы наделены властными полномочиями, к их ведению отнесены нормативно-правовое регулирование (Банк России, Счетная палата РФ) либо правоприменительная деятельность (комиссии при Президенте РФ и Правительстве РФ). В отличие от них, *публичные консультативные органы* создаются в целях информационного обеспечения полномочий Президента, Правительства РФ, министерств и ведомств РФ и представляют собой совещательные органы. Их статус определяется Конституцией или федеральным законом. К таким органам относятся Совет Безопасности РФ, Государственный Совет РФ и Общественная палата РФ¹.

6.2. Публичный статус Банка России

Исполнительно-распорядительные полномочия Банка России

Публичный статус Банка России обусловлен его полномочиями в сфере публичного регулирования. По смыслу ч. 2 ст. 75 Конституции и ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» ЦБ РФ относится к *федеральным органам государственной власти с особыми исполнительно-распорядительными полномочиями*. Наряду с Правительством РФ, федеральными министерствами, ведомствами к ведению Банка России *отнесена реализация государственной денежно-кредитной политики*. Содержание публичного регулирования Банка России обусловлено его эксклюзивными полномочиями. К исключительному ведению Банка России отнесены *эмиссия наличных денег* (банкнот и монет), *организация их обращения и изъятия из обращения* (п. 2 ст. 4, ст. 29 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). С указанными полномочиями Банка России тесно связаны его *функции по обеспечению устойчивости валюты Российской Федерации* — рубля, и с этой целью, а также для воздействия на суммарный спрос и предложение денег, Банк России

¹ Совет Безопасности РФ является единственным из публичных консультативных органов, созданных в соответствии с пунктом «ж» ст. 83 Конституции РФ, статус которого установлен Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и указами Президента РФ, принятыми в случаях, им непосредственно предусмотренных.

осуществляет куплю-продажу иностранной валюты на валютном рынке (валютные интервенции).

Отдельные полномочия в сфере публичной денежно-кредитной политики Банк России осуществляет *по согласованию* с Правительством РФ, другими федеральными министерствами, ведомствами либо по их непосредственному поручению¹. Императивная сила предписаний Правительства, министерств и ведомств для Банка России свидетельствует о его иерархической соподчиненности в единой системе федеральных органов исполнительной власти. Обязательность для исполнения поручений Правительства РФ, министерств, ведомств обуславливает участие Банка России в организационно-правовой деятельности Правительства и некоторых федеральных органов исполнительной власти. В свою очередь, Минфин России и Минэкономразвития России участвуют в деятельности одного из органов управления Банком России — Совете директоров². Таким образом, Банк России не только реализует государственную денежно-кредитную политику, но и, осуществляя вверенные ему полномочия, самостоятельно либо по согласованию с федеральными министерствами, ведомствами *участвует в разработке экономической политики* Правительства РФ.

Компетенция Банка России

В исполнительно-распорядительной деятельности Банка России выделяют следующие группы полномочий.

1. *Полномочия, отнесенные к исключительному ведению Банка России* (эксклюзивные полномочия). Наряду с указанными выше публичными полномочиями Банк России наделен эксклюзивными полномочиями и в сфере *банковского регулирования*. К исключительному ведению Банка России отнесено лицензирование деятельности кредитных организаций, а также лицензирование осуществляемых ими банковских операций. В компетенцию Банка России входят также и другие полномочия государственного санк-

¹ По поручению уполномоченных федеральных органов исполнительной власти Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также по поручению Правительства РФ осуществляет банковские операции и иные полномочия (п. 6, 11 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

² Министр финансов РФ и министр экономического развития РФ или по их поручению один представитель от Минфина России и один представитель от Минэкономразвития России участвуют в заседаниях Совета директоров с правом совещательного голоса. Председатель Банка России или по его поручению один из его заместителей участвуют в заседаниях Правительства РФ (ст. 21 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

ционирования. Банк России принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями, выдает, приостанавливает и отзывает разрешения валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты (п. 8, 17 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Банк России реализует лицензионно-разрешительные полномочия на основе методов административного (бессудного) принуждения: ЦБ РФ самостоятельно принимает решение о выдаче, приостановлении действия либо отзыве разрешительного документа¹.

2. *Полномочия, осуществляемые Банком России самостоятельно*, наряду с федеральными министерствами, ведомствами. Банк России является основным государственным органом валютного регулирования, а также наравне с другими публичными органами осуществляет валютный контроль.

3. *Полномочия, осуществляемые Банком России по согласованию с Правительством РФ, иными федеральными органами исполнительной власти или по их поручению* (императивные полномочия). Руководствуясь предписаниями указанных органов, Банк России представляет интересы Российской Федерации во взаимоотношениях с центральными банками иностранных государств, а также в международных валютно-финансовых организациях. В частности, Банк России по поручению Правительства РФ передает международным финансовым организациям соответствующую информацию (ст. 57 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Полномочия органов управления Банком России. В соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусмотрено создание двух коллегиальных органов структурного управления Банком России — *Национального банковского совета (НБС)* и *Совета директоров (СД)*. Коллегиальные органы структурного управления

¹ Приостановление действия лицензии, ее отзыв коррелируются с другими административными наказаниями, применимыми только к кредитным организациям-лицензиатам и не установленными при осуществлении лицензирования иных видов деятельности. К данным наказаниям относится введение Банком России временного запрета на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных лицензией. Введение запрета в указанных случаях влечет за собой лишь временное *ограничение* гражданской правоспособности кредитной организации-нарушителя, тогда как приостановление действия лицензии влечет за собой *полное прекращение гражданской правоспособности* на срок установленного наказания (п. 4 ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

создаются на различной организационно-правовой основе и наделены особыми исполнительно-распорядительными полномочиями. В состав НБС на паритетной основе входят два члена Совета Федерации, три депутата Государственной Думы, по три представителя Президента РФ и Правительства РФ, а также Председатель Банка России — всего 12 человек; из общего числа членов НБС предусмотрено избрание только его председателя. В состав СД входят Председатель Банка России и 12 членов Совета, назначаемых (избираемых) на должность Государственной Думой из числа служащих Банка России¹. НБС является высшим органом структурного управления Банком России, регулирующим порядок аккумуляции административно-хозяйственных расходов Банка. На основе представленных СД материалов НБС рассматривает и утверждает правила бухгалтерского учета и отчетности для Банка России, общий объем расходов Банка, принимает другие решения, отнесенные к ведению Банка России. Таким образом, СД является подконтрольным НБС коллегиальным органом и обязан руководствоваться принятыми им решениями².

В единую централизованную систему Банка России входят *территориальные учреждения* — национальные банки республик в составе Российской Федерации, расчетно-кассовые центры (РКЦ) и другие органы системного управления.

Банк России представляет собой федеральный орган государственной власти, к ведению которого отнесены исполнительно-распорядительные полномочия в сферах руководства банковской системой и реализации единой государственной денежно-кредитной политики.

Методы публичной регламентации, отнесенные к ведению Банка России

К ведению Банка России отнесены полномочия *административно-правового регулирования в сфере банковской деятельности*. Отношения кредитной организации и Банка России обусловлены публичными полномочиями последнего и включают в себя установление Банком России императивных требований и условий деятельности кредитных организаций в сферах государственного

¹ На членов СД распространяются ограничения, установленные ст. 90 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» для служащих Банка России.

² О подконтрольности СД свидетельствует обязательное ежеквартальное представление Советом директоров на рассмотрение НБС информации о реализации основных полномочий Банка России в сфере осуществления государственной денежно-кредитной политики (п. 8 ст. 13 указанного Федерального закона).

санкционирования, регламентации корпоративных и обязательно-правовых отношений, а также при установлении информационных и иных обязанностей кредитных организаций. Указанные публичные отношения регламентируются Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», другими федеральными законами, нормативными актами Банка России.

Отношения между кредитной организацией и Банком России возникают в банковской системе, возглавляемой Банком России: последний устанавливает и прекращает гражданскую правоспособность кредитной организации (ст. 2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

Государственная регламентация в сфере публичного санкционирования предусматривает государственную регистрацию кредитных организаций, лицензирование их деятельности и осуществление Банком России иных разрешительных полномочий. Решение о государственной регистрации кредитной организации и выдаче ей лицензии означает наделение кредитной организации гражданской правоспособностью, которая утрачивается в случае аннулирования (отзыва) лицензии¹. К правовым предпосылкам отказа Банка России в государственной регистрации кредитной организации относится ее несоответствие требованиям, установленным нормативными актами Банка России (например, квалификационным требованиям к должностным лицам кредитной организации).

Основания для аннулирования (отзыва) Банком России лицензии, выданной кредитной организации, могут быть оспоримыми и безусловными². Наличие *оспоримых обстоятельств* устанавливается Банком России: последний вправе отнести правонарушение кредитной организации к несущественным и не использовать процедуру отзыва лицензии. К оспоримым основаниям отзыва лицен-

¹ Возникновение административной правоспособности кредитной организации обусловлено ее ходатайством о государственной регистрации, а ее прекращение — исполнением кредитной организацией публичных обязанностей, например обязанностей в сфере исполнительного производства. Таким образом, кредитная организация утрачивает административную правоспособность вслед за прекращением ее полномочий субъекта частного права (например, в случаях принудительной ликвидации кредитной организации), т.е. после прекращения гражданской правоспособности.

² Порядок лицензирования деятельности кредитных организаций определяется Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Унифицированные процедуры лицензирования, предусмотренные Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в данном случае не применяются.

зии относятся, например, неисполнение кредитной организацией нормативных правовых актов Банка России; последний может обязать нарушителя исполнить обязанность, установленную таким актом. Квалификация оспоримых обстоятельств в некоторых случаях возможна только при установлении признаков виновного правонарушения¹. К *безусловным основаниям* отзыва лицензии относится финансовая несостоятельность кредитной организации, например, ее неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам². Выявление правонарушений в этих случаях влечет за собой отзыв лицензии независимо от квалификации вины в деянии нарушителя³.

Отзыв лицензии влечет за собой ликвидацию юридического лица — нарушителя, т.е. *утрату им гражданской правоспособности* (прекращение статуса лицензиата в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» не влечет таких правовых последствий). Все лицензионные полномочия осуществляются непосредственно Банком России. В отличие от них принудительная ликвидация юридического лица в указанных случаях производится по решению арбитражного суда, т.е. Банк России инициирует процедуру ликвидации⁴.

К ведению Банка России отнесены и иные полномочия в сфере публичного санкционирования, в частности выдача разрешений кредитной организации на создание дочерних организаций на территории зарубежных государств⁵.

Государственное регулирование обязательственных отношений предусматривает осуществление кредитными организациями отдельных видов сделок после получения предварительного разрешения от Банка России. Кредитная организация может быть

¹ К таким правонарушениям относится неисполнение кредитной организацией исполнительных документов судов (п. 7 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

² Исчерпывающие предпосылки безусловного отзыва лицензии установлены ч. 2 ст. 20 указанного Федерального закона.

³ Банк России в этих случаях обязан отозвать лицензию, а при установлении оспоримых правовых предпосылок для отзыва лицензии он вправе инициировать эту процедуру (см. там же ч. 1 ст. 20, п. 1—4 ч. 2 ст. 20).

⁴ Порядок принудительной ликвидации нарушителя установлен ст. 23.1 указанного Федерального закона.

⁵ Статус указанных дочерних организаций следует отличать от правового положения филиалов и представительств, создаваемых кредитной организацией на территории РФ. В частности, при создании филиалов и представительств предусмотрена уведомительная процедура (ст. 22 и 35 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»). Об иных разрешительных полномочиях, в частности о процедуре квотирования, применяемой в случае создания кредитных организаций с иностранными инвестициями и филиалов иностранных банков, см. ст. 18 указанного Федерального закона.

распорядителем публичных финансов: например, обеспечивать целевое финансирование федеральных и региональных программ¹. В целом регламентация Банком России сделок кредитных организаций предусматривает выдачу соответствующих разрешений либо запрет на заключение кредитной организацией гражданско-правовых договоров².

Регламентация корпоративной деятельности в кредитной организации предусматривает установление Банком России обязательных квалификационных требований к ее руководящим должностным лицам: руководителю, членам Совета директоров (наблюдательного совета) и др. Лица, замещающие руководящие должности, должны соответствовать квалификационным требованиям и требованиям к деловой репутации, установленным нормативными правовыми актами Банка России, при этом назначение таких лиц и освобождение их от должности допускается при условии предварительного уведомления Банка России. Несоответствие руководящих должностных лиц кредитной организации указанным требованиям, выявленное на стадии ее создания, является основанием для отказа в государственной регистрации кредитной организации³.

Информационные обязанности кредитной организации предусматривают предоставление Банку России документированной информации, необходимой для целей *банковского надзора*. Банк России устанавливает правила ведения бухгалтерского учета, а также требования к отчетности кредитной организации, банковских групп и банковских холдингов (ст. 40, 43 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

Таким образом, Банк России наделен государственно-властными полномочиями, реализация которых влечет за собой существенное ограничение коммерческой активности кредитной организации либо даже ее принудительную ликвидацию. Неисполнение кредитной организацией требований, установленных законодательством и нормативными правовыми актами Банка России,

¹ Обязательной предпосылкой осуществления указанного полномочия является заключение органом исполнительной власти (муниципальным органом) публичного договора с кредитной организацией, выявленной по результатам конкурсного отбора (ч. 4 ст. 9 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

² О предварительных разрешениях Банка России на осуществление сделок и о запретах на вступление кредитной организации в обязательственно-правовые отношения см. ч. 8–10 ст. 11 указанного Федерального закона.

³ О соответствии руководящих должностных лиц кредитной организации квалификационным требованиям и требованиям к их деловой репутации см. там же ч. 4–7 ст. 11.1, п. 1, 4 ст. 16.

является основанием для *применения санкций, установленных Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»*, независимо от привлечения нарушителя к административной и иной правовой ответственности. К санкциям *ad hoc* (т.е. предназначенным только для данной цели) относятся отзыв лицензии, влекущий за собой принудительную ликвидацию кредитной организации-нарушителя, имущественные взыскания, предусматривающие изъятие всей суммы, полученной кредитной организацией, не наделенной полномочиями лицензиата, а также взыскание штрафа в двукратном размере этой суммы (имущественные санкции установлены ч. 6 ст. 13 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»). *Административная ответственность* за нарушение федеральных законов «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлена ст. 15.26 КоАП РФ. Должностные лица Банка России вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных указанной статьей, а также осуществлять иные процессуальные действия, применять к кредитным организациям, подозреваемым в совершении проступка, меры административного пресечения в виде осмотра помещений, используемых для осуществления предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 27.8; ч. 1 ст. 27.10; ч. 2 ст. 27.14; п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), изъятия вещей и документов, необходимых для рассмотрения дела об административных правонарушениях, а также налагать арест на указанные вещи и документы. При необходимости применения иных мер административного пресечения должностные лица Банка России вправе обращаться к сотрудникам полиции, уполномоченным на их применение (п. 1 ч. 1 ст. 27.2; п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ).

6.3. Публичный статус Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата РФ представляет собой постоянно действующий *орган государственного бюджетного контроля*. Так же как и органы исполнительной власти, она наделена административно-властными полномочиями.

Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты РФ. В сфере контрольно-ревизионной деятельности властные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения, а также на муниципальные органы, использующие средства федерального бюджета. Оперативный контроль за исполнением федерального бюджета проводится Счетной палатой в ходе комплексных ревизий и тематических

проверок соблюдения правил ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Проведение контрольно-ревизионной деятельности обусловлено взаимными обязанностями должностных лиц Счетной палаты и проверяемого объекта: должностные лица Счетной палаты проводят ревизии и проверки по их целевому назначению и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность проверяемого объекта, сотрудники которого, в свою очередь, обязаны предоставить документацию и информацию, необходимую для осуществления контроля. По результатам контрольно-ревизионной деятельности Счетная палата принимает представление или предписание — особую разновидность актов индивидуального применения. *Представление* выносится должностным лицом Счетной палаты на основе единоначалия; во всяком случае, возможность коллегиального рассмотрения данного акта законодательством не предусмотрена. Представление выносится с целью устранения нарушений и возмещения причиненного государству ущерба. *Предписания*, адресованные руководителям федеральных министерств, ведомств, членам Правительства РФ, руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ, выносятся Председателем Счетной палаты или его заместителем после предварительного обсуждения проекта предписания Коллегией Счетной палаты. Обязательное коллегиальное рассмотрение предписаний Счетной палаты, адресованных другим лицам, законодательством не предусмотрено, однако и в данном случае предписание также может быть вынесено Председателем Счетной палаты или его заместителем. Представление, а также принимаемое на основе единоначалия предписание выносятся (подписываются) должностным лицом Счетной палаты, уполномоченным на то законодательством.

Представление, предписание выносятся по результатам выявленных нарушений и обязательны для исполнения должностным лицом, которому они адресованы. Возможность судебного обжалования установлена законодательством только применительно к предписанию (ст. 23, 25 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»). Представление, предписание различаются по правовым последствиям их принятия. Предписание выносится в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) представления, а в случае выявления нарушений, требующих безотлагательного пресечения, — независимо от его принятия. Неисполнение представления, предписания во всяком случае квалифицируется как правонарушение. Административная ответственность за его совершение предусмотрена

ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль). Неисполнение (ненадлежащее исполнение) предписания влечет за собой особую имущественную санкцию в виде приостановления финансовых платежных и расчетных операций по счетам организации, применяемую в соответствии со ст. 24 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» независимо от привлечения нарушителя — юридического лица к мерам административной ответственности, установленным КоАП РФ.

Ревизии и проверки проводятся Счетной палатой во взаимодействии с ФСБ России, СВР России, другими федеральными министерствами, ведомствами, действующими в сфере обеспечения безопасности; по согласованию с контрольными органами Президента и Правительства РФ, в том числе и при непосредственном участии их должностных лиц.

Экспертно-аналитическая деятельность Счетной палаты. В области экспертно-аналитической деятельности Счетная палата проводит экспертизу и учет заключения по проекту федерального бюджета, проектам законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере бюджетно-финансовой политики (ст. 20 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»). Иная экспертно-аналитическая деятельность обусловлена запросом Президента, Правительства РФ, органа государственной власти субъектов РФ, которые вправе инициировать процедуру проведения экспертизы в соответствии со ст. 20 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». Проведение экспертизы на основе запросов уполномоченных государственных органов (должностных лиц) является *правом* Счетной палаты: решение о рассмотрении запроса и подготовке заключения или об отказе в этом принимается в указанных случаях Коллегией Счетной палаты. Однако поручения палат Федерального Собрания, представленные в форме соответствующего постановления Совета Федерации или Государственной Думы, подлежат *обязательному* рассмотрению¹.

¹ По смыслу ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» запросы Президента РФ, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ должны обязательно учитываться при формировании планов и программ работы Счетной палаты. Однако в соответствии со ст. 20 указанного Федерального закона обязательному рассмотрению подлежат только поручения палат Федерального Собрания.

Проведение экспертизы по постановлению одной из палат Федерального Собрания может быть обусловлено целями внепланового контроля либо осуществляется на плановой основе. Согласно правилам ст. 10 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» *внеплановые контрольно-ревизионные мероприятия* проводятся Счетной палатой в трех случаях:

- а) на основании постановлений соответствующей палаты Федерального Собрания;
- б) по обращению не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;
- в) на основании решений Коллегии Счетной палаты¹.

Информационная деятельность Счетной палаты. В области информационной деятельности Счетная палата аккумулирует данные о реализации бюджетно-финансовой политики и предоставляет информацию о своей деятельности полномочным органам государственной власти, а также *средствам массовой информации* (СМИ)². В соответствии со ст. 33 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» информирование СМИ представляет собой *право* Счетной палаты: обязательному опубликованию подлежит только ежегодный отчет о ее деятельности³. Обязанности Счетной палаты по обнародованию контрольно-ревизионных мероприятий установлены при предоставлении данных о результатах проведенных ревизий и проверок палатам Федерального Собрания (ч. 4 ст. 15 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

¹ Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» установлены отдельные требования к содержанию заключения. Согласно правилам ч. 4 ст. 20 указанного Федерального закона заключения не могут содержать политических оценок решений, принимаемых госорганами по вопросам ее ведения. Указанным Федеральным законом не определена юридическая сила заключений Счетной палаты, в частности не установлена форма заключений, не предусмотрено их обязательное рассмотрение получателем и принятие по ним соответствующих решений. Счетная палата, так же как и Правительство РФ, обязана рассматривать законопроекты в сфере бюджетно-финансовой политики. Однако законодательством не определена возможность отказа от внесения соответствующего законопроекта на рассмотрение Государственной Думы на основе отрицательного заключения Счетной палаты: указанные правовые последствия наступают только в случае отрицательного экспертного заключения Правительства РФ.

² Законодательством не установлены перечень и содержание соответствующих данных, а также периодичность их представления органам СМИ.

³ Согласно правилам ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» к ведению Счетной палаты отнесено также информирование палат Федерального Собрания о своей деятельности, причем предоставление информации является обязательным лишь в тех случаях, если оно предусмотрено поручением Совета Федерации или Государственной Думы, оформленным соответствующим постановлением палаты Федерального Собрания.

Счетная палата самостоятельно определяет перечень сведений, публикуемых в ежемесячном бюллетене, при этом она не обязана руководствоваться запросами СМИ¹.

Внутриорганизационная деятельность Счетной палаты, как и любого иного государственного органа, обусловлена особенностями ее структуры. Для осуществления планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности образуется *Коллегия* Счетной палаты, в состав которой входят Председатель Счетной палаты, его заместители и аудиторы Счетной палаты. В отличие от коллегий, создаваемых в федеральных министерствах, ведомствах и представляющих собой совещательные органы, Коллегия Счетной палаты наделена и государственно-властными полномочиями: к ее ведению отнесено принятие предписаний Счетной палаты, адресованных руководителям федеральных органов исполнительной власти, членам Правительства, руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ, а также отмена предписаний либо внесение в них корректив. Коллегия Счетной палаты вправе принимать решения о проведении контрольно-ревизионных мероприятий независимо от утвержденных годовых и текущих планов и программ, в том числе и в случаях проведения срочных (внеплановых) экспертиз и иных мероприятий, отнесенных к ведению Счетной палаты (ч. 5 ст. 10 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

Существенные правовые последствия влечет утверждение решений, принятых по результатам проверок и ревизий, причем порядок рассмотрения решений свидетельствует о подотчетности аудиторов Счетной палаты ее Коллегии. Аудиторы, ответственные за проведение проверок и ревизий, обязаны представлять на рассмотрение Коллегии Счетной палаты соответствующие отчеты. Направления деятельности Счетной палаты, возглавляемые аудиторами, также подлежат утверждению Коллегией (ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»). Таким образом, аудиторы — члены Коллегии обязаны руководствоваться решениями этого органа.

Коллегия наделена существенными внутриорганизационными полномочиями: к ее компетенции отнесены принятие Регламента Счетной палаты и утверждение основных направлений деятельности, возглавляемых аудиторами. Коллегия представляет собой

¹ По смыслу ст. 25 указанного Федерального закона обязательному опубликованию в бюллетене подлежит особое мнение члена (группы членов) Счетной палаты, оспаривающего правомерность решений, принятых Коллегией Счетной палаты.

самостоятельное структурное подразделение и не входит в состав *Аппарата* Счетной палаты¹.

6.4. Публичный статус органов Федеральной инспекции труда

Публичные права и обязанности органов Федеральной инспекции труда

Органы Федеральной инспекции труда являются постоянно действующими *органами публичного контроля в сфере государственной социальной политики*. Статус публичных органов, входящих в систему Федеральной инспекции труда, установлен ч. 1 ст. 354 ТК РФ, п. 1 постановления Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1035 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда». Органы Инспекции подчинены Федеральной службе по труду и занятости (Роструд), находящейся в ведении Минздравсоцразвития России. В единую централизованную систему Федеральной инспекции труда входят государственные инспекции труда в субъектах РФ и межрегиональные государственные инспекции труда. Руководство деятельностью Инспекции отнесено к ведению главного государственного инспектора труда, назначаемого на должность и освобождаемого от должности Правительством РФ (ч. 3 ст. 354 ТК РФ).

Публичный статус Инспекции обусловлен ее властными полномочиями, осуществляемыми по согласованию с федеральными органами исполнительной власти или при их непосредственном участии (*координационными полномочиями*). При проведении публичного контроля за соблюдением *трудового законодательства*² Инспекция взаимодействует с органами Ростехнадзора, обеспечивающего надзор за соблюдением правил по безопасному ведению промышленной деятельности и находящегося в ведении Минприроды России; органами по контролю и надзору федеральных служб; федеральными министерствами и федеральными агентствами, наделенными полномочиями межотраслевого

¹ В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» в состав Аппарата Счетной палаты входят ее инспекторы и другие штатные сотрудники. В служебные обязанности инспекторов Счетной палаты входит непосредственная организация и проведение контроля в пределах компетенции Счетной палаты.

² Под *трудовым законодательством* в данном параграфе понимаются ТК РФ и иные нормативные правовые акты, определенные в ст. 5 ТК РФ.

контроля. В сфере административно-юрисдикционной деятельности Инспекция взаимодействует с правоохранительными органами¹.

В сфере *публичного санкционирования* Инспекция принимает индивидуальные правовые акты, разрешающие или запрещающие осуществление работ (оказание услуг)². К релятивным и разрешительным полномочиям Инспекции относятся *экспертные функции*, в соответствии с которыми Инспекция разрешает или запрещает осуществление субъектами предпринимательства юридически значимых действий в сфере промышленной деятельности.

Информационные полномочия Инспекции включают в себя право запрашивать у публичных органов документированную информацию. В целях проведения государственного надзора и контроля Инспекция вправе истребовать сведения и информацию у физических, юридических лиц независимо от формы собственности и организационной подчиненности (абз. 3 ч. 1 ст. 357 ТК РФ)³. Таким образом, обязанность по представлению Инспекции документированной информации установлена не только в отношении подконтрольных субъектов, но и применительно к органам исполнительной власти, муниципальным и иным публичным органам. Нарушение публичными и негосударственными органами, учреждениями и их должностными лицами вышеуказанных информационных обязанностей, в том числе при проведении камеральных или выездных проверок, при неисполнении запросов Инспекции о представлении документированной информации или ненадлежащем исполнении таких запросов (например, частичное представление сведений либо представление искаженных данных), квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ.

Наряду с федеральными агентствами к ведению Инспекции отнесена деятельность по *оказанию публичных услуг*: рассмотрению заявлений, писем, жалоб граждан о нарушении трудовых прав, оказанию консультационных услуг работодателям и работникам, в том числе и при их непосредственном обращении в органы Инспекции (ст. 356 ТК РФ).

¹ Координационные полномочия Федеральной инспекции труда установлены правилами ч. 2 ст. 353, ст. 356 ТК РФ.

² Инспекция запрещает использование и производство средств индивидуальной и коллективной защиты работников в случаях, предусмотренных абз. 10 ч. 1 ст. 357 ТК РФ.

³ Некоторые ограничения указанных функций Инспекции установлены при проведении проверок организаций, действующих в сферах обороны, безопасности и правоохранительных организаций (в случаях, если такие ограничения непосредственно предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами; ч. 10 ст. 360 ТК РФ).

Содержание контрольных полномочий Инспекции

Контрольные полномочия Инспекции включают в себя проведение выездных и камеральных проверок. При проведении мероприятий выездного контроля должностные лица Инспекции производят осмотр помещений, территорий и изымают вещи и документы, обнаруженные при его проведении, свидетельствующие о нарушении трудового законодательства¹. При выявлении таких нарушений должностные лица Инспекции выносят обязательные для исполнения предписания, предусматривающие устранение нарушений в установленный срок. Невыполнение предписания Инспекции либо его ненадлежащее исполнение (например, при нарушении срока исполнения) квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Выездные и камеральные контрольные проверки проводятся в соответствии с полномочиями государственных инспекторов труда, установленными ст. 357, 360 ТК РФ. Властные действия при проведении мероприятий по контролю, наряду с ТК РФ, регламентируются также Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»².

Плановые контрольные проверки проводятся на основании распоряжения органа Федеральной инспекции труда не чаще одного раза в три года. *Внеплановые* проверки проводятся в целях контроля исполнения предписания Федеральной инспекции труда, вынесенного по результатам планового мероприятия по контролю. Внеплановые проверки могут быть проведены также по письменному заявлению заинтересованных лиц с жалобами на нарушение трудового законодательства субъектами предпринимательства или публичными органами, организациями, учреждениями. Федеральная инспекция труда проверяет достоверность фактов, указанных в заявлении, и выносит мотивированное решение о назначении выездной или камеральной проверки или об отказе в их проведении (ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

¹ О принудительных действиях, осуществляемых должностными лицами при проведении выездных проверок, см. абз. 2 и 4 ч. 1 ст. 357 ТК РФ.

² В соответствии с ч. 3, 4 ст. 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» его предписания применяются также при проведении контроля за соблюдением трудового законодательства. О правовой регламентации контроля, осуществляемого должностными лицами и органами Федеральной инспекции труда, см. также ч. 1 ст. 360 ТК РФ.

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Помимо властных действий в виде осмотра помещений, территорий и изъятия вещей и документов, установленных в ст. 357 ТК РФ, государственные инспекторы вправе осуществлять иные процессуальные действия, установленные Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и КоАП РФ, в частности истребовать образцы (пробы) продукции для проведения их экспертизы. При возбуждении инспекторами труда дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о труде и об охране труда), может быть составлен протокол о применении к нарушителю меры административного пресечения в виде временного запрета деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя¹.

При осуществлении экспертизы продукции, изъятной инспекторами труда при проведении выездного контроля, срок контрольного мероприятия продлевается и составляет два месяца. Таким образом, инспекторы труда в указанных случаях вправе назначать и проводить административное расследование в соответствии с их полномочиями, установленными КоАП РФ².

В отношении некоторых публичных органов, учреждений и организаций властные полномочия государственных инспекторов труда ограничены. В частности, *особый порядок проведения контрольных мероприятий* установлен в отношении: а) организаций Вооруженных Сил РФ, органов безопасности и органов внутренних дел и других правоохранительных органов; б) морских, речных портов, объектов железнодорожного транспорта, объектов атомной энергетики, объектов с особым режимом промышленной и правоохранительной деятельности (опасных объектов, особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством РФ)³. Особый правовой режим публичного контроля установлен также в отношении негосу-

¹ Временный запрет деятельности применяется только при наличии предположений, установленных абз. 1 ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ (см. также ч. 1, 2 и 3 указанной статьи).

² Назначение и проведение инспекторами труда административного расследования в соответствии с КоАП РФ возможно только в том случае, если нарушение трудового законодательства затрагивает законные потребительские права и интересы юридических и физических лиц (ч. 1 ст. 28.7).

³ Действие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не распространяется на указанные объекты недвижимости (ч. 3, 4 ст. 1).

дарственных субъектов — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — членов саморегулируемой организации. Особый правовой режим проведения контроля за соблюдением трудового законодательства, осуществляемый применительно к указанным публичным и негосударственным субъектам, предусматривает предварительное уведомление о времени начала контрольного мероприятия.

Надзор за соблюдением трудового законодательства проводится постоянно и не ограничен временными пределами, устанавливаемыми при проведении контрольных мероприятий. При проведении надзора орган Федеральной инспекции труда запрашивает необходимую документированную информацию, проводит ее экспертизу и выдает предписания об устранении нарушений. Надзор включает в себя превентивные меры, осуществляемые в целях профилактики правонарушений, например, при проведении надзора за строительством новых и реконструкцией действующих промышленных объектов. Органы Федеральной инспекции труда вправе запрашивать проектную документацию и проводить ее экспертизу. Исследование документированной информации проводится также в целях расследования несчастных случаев на производстве и совершенствования их учета, предотвращения производственного травматизма.

Полномочия инспекторов труда. Публичный статус Федеральной инспекции труда определяют властные полномочия ее должностных лиц — *инспекторов труда*, уполномоченных государством на проведение публичного контроля. Статус инспекторов — полномочных представителей государства, находящихся под его защитой, установлен ст. 359 ТК РФ. Государственные инспекторы труда при проведении контрольных мероприятий действуют в соответствии с правами и обязанностями, установленными ТК РФ и иными нормативными правовыми актами. Вышестоящие должностные лица Федеральной инспекции труда не вправе вмешиваться в осуществление контрольных полномочий инспекторов. Руководитель (начальник) инспектора, проводящего контрольное мероприятие, устанавливает цели, задачи и предмет выездной проверки в распоряжении о ее проведении¹, однако оказать какое-либо воздействие на ее исполнение он не вправе. Таким образом, независимость инспекторов при осуществлении ими своих полномочий (ст. 359 ТК РФ) означает

¹ Реквизиты распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю установлены ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

самостоятельное осуществление ими процессуальных действий, обусловленных проверкой. К таким действиям относятся:

1) установление факта нарушения трудового законодательства и его общественно опасных последствий — имущественного ущерба, морального, физического (телесного) вреда, причиненного правонарушением; квалификация вины лица;

2) составление акта о проведении выездной проверки непосредственно на месте ее проведения при установлении фактов легитимной деятельности лица и отсутствии доказательств правонарушения;

3) составление акта об изъятии проб (продукции), относящихся к предмету проверки. Принимая акт об изъятии проб (продукции), инспектор инициирует последующие экспертные действия, проводимые по распоряжению своего начальника (руководителя);

4) выявление признаков административного правонарушения. При проведении выездной проверки инспектор самостоятельно устанавливает наличие (или отсутствие) признаков совершения проступков, предусмотренных ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о труде и об охране труда) и составляет протокол о соответствующем административном правонарушении.

Независимость инспекторов означает самостоятельное осуществление ими оперативных мероприятий, обусловленных проведением выездной проверки. Последующие процессуальные действия осуществляются по распоряжению соответствующего руководителя (начальника) и включают в себя: а) принятие акта о проведении экспертизы проб (продукции), изъятых при проведении проверки; б) оценку доказательств, подтверждающих или опровергающих факт нарушения трудового законодательства; в) составление акта о проведении проверки и предписания об устранении правонарушения, выносимых по результатам проведения указанных экспертных и аналитических действий.

Информационные обязанности государственных инспекторов. Властные полномочия государственных инспекторов труда включают в себя их права по осуществлению принудительных действий, обусловленных контрольным мероприятием, и обязанности по соблюдению *порядка* его проведения. К *информационным обязанностям* государственных инспекторов относятся:

1) обеспечение защиты информации, содержащей служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, от несанкционированного доступа¹;

¹ О защите данных информационных прав см. абз. 2 ст. 358 ТК РФ.

2) предоставление юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, в отношении которых проводилась проверка, документированной информации и иных сведений, относящихся к предмету проверки (например, инспектор должен предъявить сведения, подтверждающие необходимость изъятия образцов (проб) продукции, а также ознакомить лицо с информацией, установленной при проведении экспертиз);

3) оказание консультационных услуг, предусматривающих обоснование правовых предпосылок проведения контрольного мероприятия и разъяснения прав лиц, в отношении которых такое мероприятие проводится.

Таким образом, информационные обязанности государственных инспекторов предусматривают ознакомление лица, в отношении которого проводился контроль, со всеми *правоприменительными актами*, устанавливающими процессуальные действия или принятыми по результатам их проведения. К такого рода актам относятся:

- распоряжение должностного лица Федеральной инспекции труда о проведении камеральной или выездной проверки;
- акты об обследовании служебных помещений физического лица, индивидуального предпринимателя и об изъятии образцов (проб) продукции, обнаруженной при его проведении;
- акт, принятый по результатам проведения проверки с приложением протоколов, устанавливающих результаты проведенных исследований, экспертиз;
- иные акты процессуального обеспечения (например, протокол об административном правонарушении).

Неисполнение указанных информационных обязанностей или их ненадлежащее исполнение (например, отсутствие в акте установленных реквизитов) является основанием для административного или судебного обжалования акта лицом, в отношении которого такой акт был принят. На органы Федеральной инспекции труда возложено бремя доказывания обстоятельств, вследствие которых был принят соответствующий индивидуальный правовой акт¹.

На органы Федеральной инспекции труда возложены и другие информационные обязанности, осуществляемые после проведения мероприятия по контролю, например информирование членов трудового коллектива об обстоятельствах, выявленных при расследовании несчастных случаев на производстве, и распространение сведений, необходимых для их профилактики (абз. 8, 9

¹ О бремени доказывания см. п. 9 ст. 18 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

и 16 ч. 1 ст. 356 ТК РФ, ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Иные государственные органы, к ведению которых отнесены полномочия по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства. К ведению органов Федеральной инспекции труда отнесено обеспечение публичного контроля за соблюдением законодательства о труде в соответствии с их полномочиями. Контроль за соблюдением норм по охране труда в организациях угольной, нефтедобывающей, химической, металлургической, нефтегазоперерабатывающей промышленности, контроль за соблюдением правил промышленной безопасности при использовании атомной энергии, а также государственный энергетический надзор входят в компетенцию Ростехнадзора (ст. 366—367, 369 ТК РФ). Контроль и надзор в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями в соответствии со ст. 368 ТК РФ отнесены к ведению Федерального медико-биологического агентства (ФМБА России). Государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства отнесен к ведению Роспотребнадзора. Наряду с органами Федеральной инспекции труда и указанными органами исполнительной власти общий надзор за соблюдением трудового законодательства проводится прокуратурой. Таким образом, к государственным органам, осуществляющим полномочия по контролю и надзору в рассматриваемой сфере, относятся:

- *органы специального публичного контроля и надзора*, в состав которых входят органы Федеральной инспекции труда;

- *федеральные органы исполнительной власти*, подчиненные Правительству РФ или находящиеся в ведении Минздравсоцразвития России — Ростехнадзор, ФМБА России и Роспотребнадзор. Указанные федеральные ведомства наделены особыми властными полномочиями: Ростехнадзор относится к органам специальной компетенции и осуществляет министерскую деятельность в сфере нормативно-правового регулирования; в компетенцию ФМБА России входят полномочия по контролю и надзору, отнесенные к ведению федеральных служб;

- *правоохранительные органы* (прокуратура).

Должностные лица публичных органов осуществляют полномочия по контролю и надзору, отнесенные к их ведению законодательством, и не вправе проводить проверки в сферах финансового и лицензионного контроля.

Ответственность за нарушение трудового законодательства публичных субъектов. В качестве *гражданского правонарушения* квалифицируется вред (ущерб), причиненный субъекту предпринимательства или публичному органу, учреждению, публичной организации государственным инспектором труда при проведении камеральных или выездных проверок.

Должностные лица органов Федеральной инспекции труда привлекаются к *дисциплинарной ответственности* за неисполнение или ненадлежащее исполнение рассмотренных выше обязанностей. Указанные лица могут быть привлечены к *административной ответственности* при нарушении информационных обязанностей, например в случае несанкционированного распространения государственным инспектором труда сведений, относимых к служебной или коммерческой тайне (т.е. при их обнаружении без согласия собственника такой информации). Данные деяния квалифицируются по ст. 13.14 КоАП РФ.

Должностные лица федеральных министерств, ведомств или иных публичных органов, не исполняющие запрос органов Федеральной инспекции труда о представлении информации или нарушающие срок ее представления, привлекаются к *административной ответственности* в соответствии со ст. 19.7 КоАП РФ¹.

Административные наказания в указанных случаях применяются независимо от привлечения нарушителя к мерам гражданско-правовой или дисциплинарной ответственности (т.е. наряду с административным наказанием к нарушителю применяются санкции, обусловленные совершением гражданского деликта или дисциплинарного проступка).

Административно-юрисдикционные полномочия Инспекции

Публичный статус органов Федеральной инспекции труда определяется ее административно-юрисдикционными полномочиями. К ведению органов Федеральной инспекции труда отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных:

- ✓ ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о труде и об охране труда);
- ✓ ст. 5.28 КоАП РФ (уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного договора, соглашения либо нарушение установленного срока их заключения);

¹ Санкции, предусмотренные ст. 19.7 КоАП РФ, применяются и к должностному лицу органа Федеральной инспекции труда в случае неисполнения запроса публичного органа о представлении информации, необходимой для осуществления его законной деятельности.

- ✓ ст. 5.29 КоАП РФ (непредоставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения);
- ✓ ст. 5.30 КоАП РФ (необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения);
- ✓ ст. 5.31 КоАП РФ (нарушение или невыполнение обязательств по коллективному договору, соглашению);
- ✓ ст. 5.32 КоАП РФ (уклонение от получения требований работников и от участия в примирительных процедурах);
- ✓ ст. 5.33 КоАП РФ (невыполнение соглашения);
- ✓ ст. 5.34 КоАП РФ (увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки).

При рассмотрении дел об административных правонарушениях государственные инспекторы труда возбуждают дело об указанном правонарушении и составляют соответствующий протокол, применяют меры административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов. К лицам, подозреваемым в совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, может быть применен временный запрет деятельности (ч. 2 ст. 27.16 КоАП РФ). Наиболее обременительное административное наказание в виде административного приостановления деятельности субъекта предпринимательства предусмотрено санкцией ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ; при совершении других административных правонарушений, подведомственных органам Федеральной инспекции труда, применяются санкции в виде административного штрафа.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каким нормативным правовым актом определяется публичный статус Банка России?
2. Перечислите основные функции, находящиеся в ведении Банка России.
3. Назовите органы управления Банка России и их полномочия.
4. Кто уполномочен осуществлять лицензирование банковской деятельности?
5. Укажите задачи, на основании которых Счетная палата РФ осуществляет свою деятельность.
6. В соответствии с какими принципами Счетная палата РФ реализует контрольно-надзорные полномочия?
7. В каких случаях Счетная палата РФ может проводить внеплановые контрольно-ревизионные мероприятия?
8. Какие органы составляют единую систему Федеральной инспекции труда?
9. Назовите основные права и обязанности государственных инспекторов труда.
10. Рассмотрение каких дел об административных правонарушениях отнесено к компетенции Федеральной инспекции труда?

ГЛАВА 7. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПУБЛИЧНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* виды публичных коммерческих организаций, уяснить содержание их полномочий;
 - *уметь* аналитически исследовать административное законодательство о статусе публичных коммерческих организаций;
 - *овладеть* надлежащими знаниями о предназначении публичных коммерческих организаций в административно-правовой деятельности.
-

7.1. Организационно-правовые формы публичных коммерческих организаций

Российская Федерация, имеющие государственно-правовой статус республики в составе Российской Федерации, а также другие субъекты РФ и муниципальные образования являются собственниками публичного имущества. От их имени имущественные правомочия осуществляют органы исполнительной власти и исполнительно-распорядительные муниципальные органы. В систему органа исполнительной власти (муниципального органа) входят *унитарные предприятия* — публичные коммерческие организации, не наделенные правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Управление публичным имуществом осуществляется посредством издания Росимуществом, иным органом исполнительной власти (применительно к государственному имуществу) или муниципальным органом правовых актов (в том числе ненормативных), определяющих порядок владения, пользования и распоряжения имуществом, переданным унитарному предприятию.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» указанные унитарные предприятия могут

быть созданы в двух организационно-правовых формах, различия которых обусловлены содержанием имущественных прав:

- в форме *унитарного предприятия*, основанного на праве *хозяйственного ведения*;
- в форме *федерального казенного предприятия*, основанного на праве *оперативного управления*.

Государственные (муниципальные) унитарные предприятия создаются в целях *оптимизации управления публичным имуществом* (владения, пользования и распоряжения таким имуществом) при наличии надлежащих социально-экономических и политических предпосылок. В сфере обеспечения экономической безопасности унитарные предприятия заключают сделки, необходимые в общегосударственных интересах, например, проводят закупку товаров (осуществляют товарные интервенции) для обеспечения продовольственной безопасности государства. К политическим предпосылкам создания унитарных предприятий относится необходимость использования публичного имущества, приватизация которого запрещена. Унитарные предприятия создаются в отраслях оборонной промышленности в целях производства вооружения и иной продукции, изъятой из оборота, или ограниченно оборотоспособной продукции¹.

Публичные интересы государства всегда определяют коммерческую деятельность унитарных предприятий. Такие предприятия заключают цивилистические сделки, производят продукцию или оказывают услуги независимо от потенциальной экономической выгоды, например, унитарные предприятия (по преимуществу созданные в форме казенного предприятия) осуществляют заведомо убыточную для себя деятельность (например, в сфере строительства объектов транспортной инфраструктуры) в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения общегосударственных нужд².

7.2. Публичный статус унитарного предприятия

Административно-правовой статус унитарного предприятия определяют его отношения с федеральным органом исполнительной власти, муниципальным или иным публичным органом, в системе

¹ О публичных предпосылках создания унитарных предприятий см. п. 4 ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

² О создании казенных предприятий в целях осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств см. п. 4 ст. 8 указанного Федерального закона.

которого оно находится. *Правомочиями собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия* наделено федеральное агентство (в редких случаях федеральная служба или федеральное министерство), которое определяет основы хозяйственной и организационной деятельности предприятия. Применительно к имуществу, находящемуся в собственности субъекта РФ, а также муниципальному имуществу, правами и обязанностями собственника соответствующих движимых вещей и объектов недвижимости наделяется орган исполнительной власти субъекта Федерации или исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

В сфере *планирования* публичный орган определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов финансово-экономической деятельности унитарного предприятия, утверждает показатели экономической эффективности его деятельности и контролирует их выполнение (подп. 3, 12 п. 1 ст. 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

В сфере *имущественных отношений* соответствующий государственный или муниципальный орган санкционирует сделки, заключаемые унитарным предприятием с коммерческой организацией или с публичным органом. Любые сделки унитарного предприятия с недвижимым имуществом могут быть совершены только с согласия органа исполнительной власти или иного публичного органа. Последний дает согласие на совершение унитарным предприятием *релятивных сделок* (т.е. сделок, в совершении которых имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия) и тому подобных крупных сделок¹.

Полномочия в сфере санкционирования договорных отношений унитарного предприятия осуществляются федеральным ведомством, в системе которого оно находится, по согласованию с Росимуществом. Указанный порядок согласования распространяется также на сделки с недвижимым имуществом, заключаемые унитарным предприятием. Росимущество уведомляется федеральным ведомством о санкционировании им крупных сделок, совершенных унитарным предприятием, а также сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, иными обременениями². К исключитель-

¹ О правовых критериях санкционируемых сделок см. п. 1 ст. 22, п. 1 ст. 23 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (о санкционировании сделок с недвижимостью, заключаемых унитарным предприятием, см. подп. 10 п. 1 ст. 20 рассматриваемого Федерального закона).

² См.: подп. «е» п. 1, подп. «б» п. 2 постановления Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной

ному ведению Росимущества отнесены функции в сфере *кадровой политики*. В частности, Росимущество инициирует процедуру прекращения трудовых договоров с руководителями унитарного предприятия (подп. «д» п. 2 постановления Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739).

Орган исполнительной власти (муниципальный орган) вправе обязать казенное предприятие совершить сделку либо оказывать публичные услуги независимо от их прибыльности для унитарного предприятия, в том числе и в случаях заключения заведомо убыточных сделок: в данном случае обеспечение общегосударственных потребностей является первоочередной целью в сравнении с удовлетворением имущественных интересов унитарного предприятия как особой разновидности публичной коммерческой организации¹. Большая часть прибыли государственного или муниципального унитарного предприятия изымается из его ведения и зачисляется в федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ или в местный бюджет. Публичный орган, которому подчинено унитарное предприятие, определяет размер таких платежей и сроки их проведения (п. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»). Унитарные предприятия вправе получать бюджетные кредиты или кредиты по договорам с коммерческими организациями по согласованию с органом исполнительной власти (муниципальным органом), в системе которого они находятся².

Таким образом, соответствующий публичный орган регламентирует любые гражданско-правовые сделки унитарного предприятия и устанавливает порядок расходования находящихся в его ведении денежных средств, в том числе доходов предприятия и средств внешних заимствований.

Орган исполнительной власти, иной государственный (муниципальный) орган определяет *основы организационной деятельности* унитарного предприятия, назначает на должность и освобождает от должности его руководителя и главного бухгалтера. Руководитель унитарного предприятия подотчетен и подконтро-

➞ власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия», подп. 5.17 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утв. постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432.

¹ Обязанность казенного предприятия совершить сделку по указанию публичного органа, в системе которого оно находится, установлена абз. 2 п. 2 ст. 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

² О регламентации заимствований унитарного предприятия см. ст. 24 указанного Федерального закона.

лен публичному органу, последний определяет критерии эффективности его деятельности и в соответствии с ними устанавливает или изменяет условия трудового договора с руководителем¹.

Унитарные предприятия вступают в административно-правовые отношения в процессе наделения их статусом коммерческой организации. Наряду с другими юридическими лицами они подлежат *государственной регистрации* в органах ФНС России. Эксклюзивные отношения, свойственные процедуре публичного санкционирования деятельности унитарных предприятий, возникают при государственной регистрации изменений, вносимых в уставы унитарных предприятий, связанных с отчуждением или увеличением денежных средств уставного фонда². Таким образом, любое изменение уставного фонда допускается с санкции публичного органа и подлежит государственной регистрации, т.е. в данном случае возникают длящиеся административно-правовые отношения.

Федеральные службы, федеральное агентство, орган исполнительной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительные муниципальные органы обеспечивают контроль за деятельностью подчиненных им унитарных предприятий. В процессе *системного контроля* проверяется выполнение унитарным предприятием уставных полномочий; в частности, контролю подлежат совершенные им сделки, а также организационная деятельность унитарного предприятия (например, исполнение его руководителем и главным бухгалтером уставных обязанностей)³. *Внешний контроль* обеспечивается органами исполнительной власти. В этих целях проводятся выездные и камеральные проверки деятельности унитарного предприятия, обусловленные финансовым, бюджетным, лицензионным контролем. Наряду с органами исполнительной власти контроль за использованием унитарным предприятием бюджетных средств осуществляется Счетной палатой РФ⁴.

¹ О кадровой политике публичного органа во взаимоотношениях с унитарным предприятием см. подп. 7 и 8 п. 1 ст. 20, п. 1 и 3 ст. 21 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

² Государственная регистрация указанных публичных сделок регламентирована п. 4 ст. 14, п. 4 ст. 15 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

³ Обязанности *руководителя* унитарного предприятия установлены, в частности, п. 1—3 ст. 21, п. 2 ст. 22 указанного Федерального закона; обязанности *главного бухгалтера* обусловлены сделками, совершаемыми унитарным предприятием (п. 2 ст. 23 этого же Федерального закона).

⁴ Обеспечение финансового контроля обусловлено обязанностями публичного органа, в системе которого находится унитарное предприятие. В частности, соответствующий публичный орган обязан организовать проведение аудиторской проверки бухгалтерской отчетности унитарного предприятия независимым аудитором (п. 1 ст. 26 указанного Федерального закона).

Административным и иным публичным законодательством устанавливаются *публичные санкции*, применяемые к унитарному предприятию или его должностным лицам при совершении ими правонарушений. *Субъектами уставной ответственности* являются высшие должностные лица унитарного предприятия — его руководитель и главный бухгалтер, к которым по решению соответствующего органа исполнительной власти или муниципального органа могут быть применены санкции в виде изменения или прекращения трудового договора (см. подп. 7 и 8 п. 1 ст. 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»). Применение этих санкций, а также дисциплинарных взысканий к должностным лицам определяется уставом унитарного предприятия.

Публичные имущественные санкции могут быть применены к унитарному предприятию при совершении им бюджетных правонарушений. К таким санкциям относятся приостановление действия лицензии или ее аннулирование, применяемые органом исполнительной власти или судом по результатам проведения лицензионного контроля и влекущие за собой ограничение имущественных правомочий унитарного предприятия-лицензиата.

Таким образом, государственное (муниципальное) унитарное предприятие представляет собой единственную разновидность публичной коммерческой организации, имущественные правомочия которой устанавливаются органом исполнительной власти или муниципальным органом, в систему которого это предприятие входит. Имущественные права и обязанности унитарного предприятия обусловлены его административным подчинением высшему публичному органу и регламентируются административным законодательством.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение унитарного предприятия.
2. Какой федеральный закон регламентирует публичный статус унитарных предприятий?
3. Охарактеризуйте оперативное управление как разновидность вещного права.
4. Какие ограничения по распоряжению публичным имуществом связаны с правом хозяйственного ведения?
5. Какой орган власти уполномочен назначить руководителя унитарного предприятия?
6. Кто является собственником имущества, находящегося на балансе муниципального унитарного предприятия?
7. Какой режим ограниченного права собственности установлен для казенного предприятия?

8. В течение какого срока с момента государственной регистрации собственником имущества должен быть сформирован уставный фонд?

9. Кто является субъектами уставной ответственности?

10. Приведите примеры составов административных деликтов при нарушении порядка заключения крупных сделок, за которые КоАП РФ предусмотрена ответственность должностных лиц унитарного предприятия.

ГЛАВА 8. ПУБЛИЧНЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* виды публичных некоммерческих учреждений;
 - *уметь* анализировать публичные предписания, характеризующие статус публичных некоммерческих учреждений в административной деятельности;
 - *владеть* надлежащим объемом знаний, позволяющих исследовать взаимоотношения публичных некоммерческих учреждений с органами исполнительной власти.
-

8.1. Публичные права и обязанности государственных внебюджетных фондов

Основы административного статуса ГВФ

К публичным некоммерческим учреждениям относятся *государственные внебюджетные фонды* (ГВФ), созданные для осуществления государственной социальной политики и иных общегосударственных потребностей. К *государственным социальным внебюджетным фондам* относятся:

- *Пенсионный фонд Российской Федерации* (ПФР)¹;
- *Фонд социального страхования Российской Федерации* (ФСС РФ)²;
- *Федеральный фонд обязательного медицинского страхования* (ФОМС)³.

Координация деятельности государственных социальных внебюджетных фондов отнесена к ведению Минздравсоцразвития

¹ См.: Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утв. постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1.

² См.: Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101.

³ См.: Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утв. постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857.

России. Важнейшая задача социальных ГВФ — аккумуляция денежных средств и финансирование расходов, предназначенных для обеспечения нужд государственной социальной политики. Финансы, находящиеся в ведении ГВФ, являются объектом *государственной собственности* и относятся к федеральному государственному имуществу (*публичным финансам*). ГВФ обеспечивают капитализацию публичных финансов, находящихся в их ведении, и наделены полномочиями по коммерческому использованию денежных средств (например, их инвестированию в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады). Таким образом, социальные фонды являются некоммерческими публичными финансово-кредитными учреждениями, осуществляющими коммерческую деятельность по целевому назначению, определенному статутными актами¹. Ограничение коммерческой правоспособности социальных фондов обусловлено их финансированием также за счет средств федерального бюджета².

Социальные фонды, наряду с федеральными государственными органами, участвуют в проведении *публичного финансового контроля*, а также осуществляют самостоятельные контрольные функции. В частности, в целях обеспечения контроля за правильным начислением и выплатой пособий по социальному страхованию ФСС РФ создает комиссии по социальному страхованию, в состав которых входят представители администрации предприятий и профсоюзов. ФСС РФ и другие социальные фонды обеспечивают контроль за деятельностью подчиненных им органов — региональных и отраслевых отделений, создаваемых в системах ФСС РФ и ПФР, территориальных органов *обязательного медицинского страхования* (ОМС).

Административным законодательством регулируются следующие отношения, возникающие при обеспечении финансового контроля.

☑ В сфере *бюджетного контроля* социальные ГВФ обязаны исполнять требования должностных лиц Росфиннадзора и Счетной палаты РФ.

☑ В сфере *системного контроля* фонды проводят ревизии, выездные и камеральные проверки подчиненных им органов. К разновидностям системного контроля относится финансовый

¹ Коммерческое использование социальными фондами публичных финансов предусмотрено абз. 4 п. 3 Положения о ПФР; абз. 5 п. 7 Положения о ФСС РФ.

² Бюджетные средства представляют собой важнейший источник финансирования социальных ГВФ; к внебюджетным источникам аккумуляции денежных средств относятся страховые взносы работодателей и доходы, получаемые от коммерческого использования публичных финансов, находящихся в ведении социальных фондов.

контроль за рациональным использованием региональными органами фондов финансовых средств, находящихся в их ведении.

☑ Органы ФСС РФ осуществляют *общественный контроль* за целевым расходованием средств государственного социального страхования. Сочетание публичных и негосударственных контрольных функций обусловлено участием в проверках представителей профсоюзов или трудовых коллективов.

☑ При проведении *контроля за аккумуляцией денежных средств* внебюджетных источников ГВФ проверяют поступление средств страховых взносов и доходов от размещения средств в банковских депозитах.

Таким образом, социальные фонды участвуют в проведении мероприятий публичного финансового контроля в пределах своей системы, и проводят проверки исполнения финансовых обязательств неподчиненными органами. В процессе контрольных проверок проверяется целевое расходование региональными органами денежных средств и поступление доходов от коммерческого использования средств бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

Социальные ГВФ осуществляют *правовое регулирование* и устанавливают в принимаемых ими актах требования, обязательные для подчиненных лиц. Исполнительные органы коллегиального руководства ГВФ — правления в ФСС РФ и ФОМС, исполнительная дирекция ПФР, органы ГВФ принимают системные нормативные правовые акты: положения о структурных подразделениях аппарата, о специальных контрольных органах, о территориальных органах ГВФ — региональных (отраслевых) отделениях и территориальных фондах. Специальные органы ГВФ (ревизионные комиссии и другие коллегиальные органы) осуществляют правоприменительную деятельность.

Полномочия социальных фондов в сфере правовой регламентации обусловлены их системной подчиненностью. Минздравсоцразвития России принимает нормативные правовые акты в сферах деятельности ГВФ, а также разрабатывает проекты постановлений Правительства РФ, определяющие статус фондов¹. Это означает, что социальные фонды наделены релятивными полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования: соответствующие правовые акты принимаются Минздравсоцразвития России по

¹ Нормативное правовое регулирование по сферам деятельности ГВФ отнесено к исключительному ведению Минздравсоцразвития России (п. 9 Положения о ПФР, абз. 7 п. 8, абз. 7 п. 21, п. 23 Положения о ФСС РФ, подп. 6 п. 18 Устава ФОМС).

согласованию с ГВФ или при их непосредственном участии, например в случае принятия совместных актов¹. Социальные ГВФ участвуют в деятельности координационных и совещательных органов Минздравсоцразвития России, на заседаниях которых рассматриваются проекты нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность фондов (в том числе и проекты постановлений Правительства РФ, представляемые Минздравсоцразвития России²). Административное подчинение социальных фондов Минздравсоцразвития России означает:

1) санкционирование Минздравсоцразвития России изменений, вносимых в статутные акты ГВФ, — Положения о ПФР, ФСС РФ и Устав ФОМС. Минздравсоцразвития России рассматривает предложения социальных фондов и при их участии разрабатывает проекты постановлений Правительства РФ о внесении изменений и дополнений в статутные акты (подп. 10.12 Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321);

2) осуществление системного контроля за деятельностью социальных фондов (подп. 10.14 указанного Положения). Минздравсоцразвития России обеспечивает контроль подчиненных ему публичных органов, к которым, наряду с ГВФ, относятся федеральные службы и федеральные агентства, входящие в его систему. Таким образом, применительно к деятельности в сфере системного контроля Минздравсоцразвития России наделен унифицированными властными полномочиями в отношении всех подчиненных ему публичных органов, независимо от различий в их статусе. Он вправе непосредственно контролировать деятельность социальных ГВФ либо инициировать проведение выездных или камеральных проверок подчиненными ему федеральными службами;

3) установление кадровых полномочий руководителей социальных фондов — Минздравсоцразвития России вносит в Правительство РФ предложения о назначении их на должность и об освобождении их от должности (подп. 10.10 Положения). Министр здравоохранения и социального развития ex officio является председателем правления ФОМС (подп. 10.10.1 Положения);

¹ Совместные акты указанных публичных органов принимались до реорганизации в 2004 г. системы федеральных министерств, ведомств. Ныне Минздравсоцразвития России принимает совместные акты с подчиненными социальными ГВФ.

² Минздравсоцразвития России не относится к субъектам права законодательной инициативы. В сфере исполнительной власти такими полномочиями наделено Правительство РФ.

4) определение основ бюджетного финансирования социальных фондов — Минздравсоцразвития России по представлению руководителей фондов вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов о бюджетах ГВФ и об исполнении этих бюджетов (подп. 10.13 Положения).

Будучи публичными органами, осуществляющими государственную социальную политику, социальные ГВФ согласовывают свою деятельность с Минфином России и другими федеральными органами исполнительной власти, представители которых входят в состав постоянно действующих исполнительных органов фондов либо участвуют в их деятельности¹.

ГВФ оказывают публичные информационные услуги и консультационную помощь физическим и юридическим лицам², а также предоставляют образовательные услуги в сфере повышения квалификации специалистов системы государственного социального страхования (в том числе обязательного медицинского страхования)³. ПФР осуществляет индивидуальный (персонифицированный) учет в системе обязательного пенсионного страхования. В этих целях Фонд вправе обязать любого страхователя представить документированную информацию, установленную федеральным законом. ГВФ контролирует достоверность представленных сведений, назначая выездные или камеральные проверки⁴.

Императивные полномочия ГВФ

В публичных отношениях с ГВФ участвуют *страхователи* — физические и юридические лица, в том числе субъекты предпринимательства, применительно к которым установлены обязанности по осуществлению социальных выплат в соответствующий фонд, а также финансовые, налоговые органы и иные публичные органы, участвующие совместно с ГВФ в осуществлении государ-

¹ При решении проблем своего финансового обеспечения социальные фонды согласовывают свою деятельность не только с органами исполнительной власти, но и с Банком России (абз. 8 п. 8 Положения о ФСС РФ). Представители Минздравсоцразвития России, Минфина России и Банка России входят в состав Правления ФСС РФ (абз. 2 п. 22 Положения о ФСС РФ). Об участии представителей федеральных органов исполнительной власти в деятельности исполнительно-распорядительных органов социальных фондов см. абз. 3 и 4 п. 19 Устава ФОМС, ч. 3 п. 8 Положения о ПФР.

² В частности, ПФР и ФСС РФ обязаны информировать граждан и организации о своей деятельности (абз. 10 п. 3 Положения о ПФР, абз. 6 п. 6, абз. 12 п. 8 Положения о ФСС РФ).

³ См. абз. 6 п. 6 Положения о ФСС РФ; подп. 11 п. 8 Устава ФОМС.

⁴ Пункт 12 Положения о ПФР, п. 17 Положения о ФСС РФ, подп. 10 п. 8 Устава ФОМС.

ственной социальной политики. ГВФ вправе устанавливать *обязательные требования к страхователям* при осуществлении государственной регистрации, при проведении контроля и в других случаях, установленных законом. Взаимоотношения ГВФ с органами исполнительной власти (за исключением сферы публично-го контроля) строятся на паритетной основе: публичные органы и ГВФ обеспечивают информационное взаимодействие и обязаны предоставлять друг другу документированную информацию по соответствующему запросу.

Императивные полномочия ГВФ регламентируются нормативными правовыми и правоприменительными актами. *Процессуальные* акты в форме *уведомления* или *извещения* принимаются при оформлении соответствующих регистрационных действий в целях оповещения страхователя об их совершении, например, в случае уведомления об установлении размера обязательных социальных выплат или извещения о регистрации в качестве страхователя. Правовыми актами в форме приказа (распоряжения) территориального органа ГВФ оформляются процессуальные действия, обусловленные ликвидацией, реорганизацией страхователя — юридического лица, внесением соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц и снятию страхователя с учета¹. К актам *внутриорганизационного обеспечения* относятся *приказы* и *указания*, принимаемые высшим должностным лицом ГВФ: директором ФОМС, председателем ФСС РФ и председателем правления ПФР, например, при решении проблем организационно-технического и материального обеспечения деятельности постоянно действующих исполнительных органов. Нормативные правовые акты в форме *постановления* ГВФ принимаются после рассмотрения в высшем коллегиальном органе ГВФ. Нормативное правовое регулирование ГВФ осуществляется только в случаях, предусмотренных федеральным законом², в соответствии

¹ См. п. 18 Порядка организации работы исполнительных органов Фонда социального страхования Российской Федерации по регистрации юридических лиц в качестве страхователей на основании сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц, утв. постановлением ФСС РФ от 23 марта 2004 г. № 27 (далее — Порядок организации работы исполнительных органов ФСС РФ).

² Нормативное правовое регулирование ГВФ осуществляется, в частности, при регламентации регистрационных отношений (абз. 6 ст. 6 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»).

с которыми могут быть ограничены или прекращены публичные правомочия ГВФ в сфере нормативно-правового регулирования.

Регистрационные процедуры, отнесенные к ведению ГВФ в отношении страхователей, существенно отличаются от других видов публичной регистрации. Регистрация страхователей включает в себя *аналитические процедуры* (например, исследование достоверности информации), *учетные процедуры* (присвоение регистрационного номера и др.) и *организационные процедуры*, к которым относится определение территориального органа (регионального отделения) ГВФ, обеспечивающего контроль за деятельностью данного страхователя и информационное взаимодействие с ним¹. В случае представления страхователем ненадлежащей информации ГВФ обязан истребовать дополнительные сведения, указать на выявленные нарушения и настаивать на их устранении, однако он не вправе отказать в государственной регистрации². Таким образом, регистрационные отношения являются *уведомительными*: в указанных выше случаях они могут быть только приостановлены до устранения выявленных нарушений.

Полномочия ГВФ в сфере публичного санкционирования

ГВФ устанавливают обязательные требования к неподчиненным лицам при проведении *расследования страхового случая*. В этих случаях ГВФ вправе истребовать у субъектов страхования документы, связанные с назначением и выплатой обязательного страхового обеспечения, либо назначить выездную проверку для исследования таких документов³. При проведении расследования должностные лица ФСС России определяют размер ежемесячных страховых выплат с учетом вины застрахованного лица в наступлении обстоятельств страхового случая; вред здоровью,

¹ См. п. 9 и 13 Порядка организации работы исполнительных органов ФСС.

² См. п. 6 Порядка организации работы исполнительных органов ФСС. Обязательная регистрация страхователей предусмотрена ст. 6 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

³ Проведение камеральных и выездных проверок документированной информации, подтверждающей наступление страхового случая и осуществление страховщиком фискальных обязанностей, предусмотрено подп. 4 п. 1 ст. 18 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; абз. 2 и 3 п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

причиненный умышленными действиями лица, не подлежит возмещению¹.

Таким образом, полномочия ГВФ в сфере публичного санкционирования предусматривают осуществление властных действий, обусловленных:

а) *регистрацией субъектов страхования*, проводимой в территориальных органах ГВФ одновременно с государственной регистрацией субъектов предпринимательства в налоговых органах или в органах юстиции (применительно к общественным объединениям и иным некоммерческим организациям)².

б) *превентивной правоохранительной деятельностью*. ГВФ наделены контрольными полномочиями, при этом контрольные мероприятия проводятся ими самостоятельно или при непосредственном участии налоговых органов или иных органов исполнительной власти³. К нарушителям фискальных обязанностей ГВФ применяют имущественные санкции в виде пеней, взимаемых с нарушителя независимо от применения к нему мер административного пресечения, предусмотренных ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ. При изменении сроков осуществления обязательных социальных выплат, в том числе и в случаях виновных действий (бездействия) плательщика, ГВФ вправе установить меры обеспечения фискальных обязанностей в виде залога имущества или поручительства⁴;

¹ См. п. 2 ст. 14 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». При проведении расследования в этих случаях подтверждается наличие или отсутствие неосторожной вины застрахованного лица, вследствие которой был причинен вред его здоровью. Квалификация неосторожной вины не исключает возмещение вреда здоровью застрахованного, но влияет на установление размера ежемесячных страховых выплат (п. 1 ст. 14 указанного Федерального закона).

² Регистрационные обязанности страхователей установлены ст. 6 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», ст. 11 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

³ Самостоятельные контрольные полномочия ГВФ установлены Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; п. 1, абз. 5 п. 2 ст. 13 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

⁴ О назначении социальными фондами пеней см. также подп. 2 п. 1 ст. 20 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», ст. 25 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

в) *применением публичных санкций*. ГВФ назначает штрафные санкции за неисполнение регистрационных обязанностей (в том числе и нарушение сроков их исполнения), а также в случае неуплаты или неполной уплаты сумм страховых взносов;

г) *неисполнением информационных обязанностей* перед ГВФ, например непредставлением страховщиком установленной отчетности или иной документированной информации. В указанных случаях к нарушителям применяются штрафные санкции, установленные федеральным законом¹, независимо от взимания административного штрафа, предусмотренного за совершение аналогичных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 15.3, ч. 1 ст. 15.6 КоАП РФ.

ГВФ относится к *субъектам публичной регламентации*, наделенным полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования² и осуществляющим права и обязанности участника бюджетного процесса. В сфере бюджетного регулирования ГВФ взаимодействуют с финансовыми органами (в частности, с Федеральным казначейством, на которое возложено исполнение бюджетов ГВФ) и обязаны исполнять их требования, обусловленные проведением бюджетного контроля.

На ГВФ распространяются *льготы и преимущества*, предоставляемые публичным органам, в том числе льготы, установленные для федеральных органов исполнительной власти по фискальным платежам. Например, ГВФ наряду с органами исполнительной власти и иными публичными органами освобождаются от уплаты государственной пошлины, взимаемой при совершении юридически значимых действий, установленных гл. 25.3 НК РФ (подп. 1 п. 1 ст. 333.35 НК РФ).

Административно-юрисдикционная деятельность ГВФ

Административный статус социальных ГВФ обусловлен их публичными полномочиями во взаимоотношениях с *неподчинен-*

¹ Штрафные санкции, применяемые к субъектам страхования — нарушителям, установлены ст. 19 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», ст. 27 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

² Нормативные правовые акты ГВФ, в частности, устанавливают порядок регистрации субъектов страхования (абз. 6 ст. 6 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», п. 3 ст. 11 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»).

ными органами и организациями. Фонды аккумулируют информацию в сфере социального страхования и вправе истребовать предоставление сведений и документированной информации у работодателей и коммерческих организаций. Социальные ГВФ осуществляют административно-юрисдикционную деятельность и возбуждают дела об административных правонарушениях, предусмотренных:

✓ ст. 15.32 КоАП РФ (нарушение установленного законодательством РФ об обязательном социальном страховании срока регистрации в органах ГВФ);

✓ ч. 1 ст. 15.33 КоАП РФ (нарушение срока представления информации в орган ГВФ об открытии или о закрытии счета в кредитной организации);

✓ ч. 2 ст. 15.33 КоАП РФ (нарушение сроков представления расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в органы ГВФ);

✓ ч. 3, 4 ст. 15.33 КоАП РФ (непредставление в органы ГВФ сведений, необходимых для осуществления контроля).

При рассмотрении дел об указанных правонарушениях должностные лица социальных фондов вправе применять к физическому или юридическому лицу, подозреваемому в совершении правонарушения, меры административного пресечения в виде осмотра служебных помещений и территорий и находящихся там вещей и документов, изъятия таких вещей и документов (ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ). Должностные лица ГВФ в указанных случаях реализуют свои административно-юрисдикционные правомочия в отношении субъектов частного права, не исполняющих установленные федеральным законом учетные и информационные обязанности.

Должностные лица ПФР и других государственных внебюджетных фондов *привлекаются к публичной ответственности* за нарушение обязанностей в сфере аккумуляции, аналитической обработки и распространения документированной информации. Административная ответственность должностных лиц ПФР обусловлена обязанностями Фонда как органа, к ведению которого отнесены учетные полномочия в системе обязательного пенсионного страхования. ПФР контролирует правильность представляемых страхователями сведений, а также обязан обеспечить их защиту от несанкционированного доступа. Сведения, включаемые в индивидуальные лицевые счета застрахованного лица, относятся к информации ограниченного доступа (персональным данным), такая информация может быть представлена только лицу, к кото-

рому она относится, по его официальному письменному запросу¹. Независимо от такого запроса сведения о денежных накоплениях, отражаемые на лицевых счетах, ежегодно представляются заинтересованному лицу в форме почтового отправления. Распространение должностным лицом ПФР указанных персональных данных в других случаях, например вследствие должностной небрежности, квалифицируется по ст. 13.11 КоАП РФ (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования и распространения персональных данных). Таким образом, административная ответственность наступает вследствие неисполнения должностным лицом *обязанностей по оказанию публичных информационных услуг*, предоставление которых предусмотрено федеральным законом. К проступкам такого рода относятся:

1) отказ должностным лицом ПФР в представлении заинтересованному лицу сведений о порядке ведения индивидуальных лицевых счетов. В этом случае нарушается право лица на оказание консультационных услуг. Такие услуги должны быть представлены при личном обращении заинтересованного лица;

2) неисполнение должностным лицом ПФР требования заинтересованного лица проверить сведения его лицевого счета, в частности установить правильность поступления средств обязательных социальных выплат².

Административная ответственность должностных лиц ПФР наступает независимо от применения к ним *дисциплинарных взысканий* за рассмотренные выше противоправные действия (бездействие). Такие деяния квалифицируются в качестве административного и дисциплинарного правонарушения.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение государственных внебюджетных фондов.
2. В чем заключается компетенция Пенсионного фонда РФ?
3. Определите содержание полномочий Фонда социального страхования.
4. Каковы основные задачи в деятельности Фонда обязательного медицинского страхования?
5. Какое федеральное министерство координирует деятельность государственных внебюджетных фондов?

¹ Указанные информационные обязанности должностных лиц ПФР установлены абз. 5 ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

² Обязанности должностных лиц ПФР по оказанию публичных информационных услуг предусмотрены ч. 2 ст. 16 указанного Федерального закона.

6. Укажите правоотношения, урегулированные нормами административного права при осуществлении финансового контроля за деятельностью государственных внебюджетных фондов.

7. Приведите отдельные полномочия Минздравсоцразвития России в отношении Пенсионного фонда РФ.

8. Перечислите права и обязанности должностных лиц Фонда обязательного медицинского страхования.

9. На основании какого нормативного правового акта утверждается бюджет Фонда социального страхования?

10. За какие административные проступки предусмотрена ответственность должностных лиц государственных внебюджетных фондов?

ГЛАВА 9. ПУБЛИЧНЫЙ СТАТУС НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* виды публичных некоммерческих организаций;
 - *уметь* анализировать элементы административного статуса публичных некоммерческих организаций;
 - *владеть* практическими навыками исследования предписаний административного законодательства о статусе публичных некоммерческих организаций.
-

9.1. Публичное предназначение некоммерческих организаций, их виды

Некоммерческие организации — особые участники административных отношений, наделенные как цивилистическими, так и специальными публичными полномочиями. В зависимости от содержания имущественных правомочий некоммерческие организации можно условно разделить на три основных вида: 1) специальные; 2) публичные; 3) ординарные некоммерческие организации.

☑ *Специальные некоммерческие организации* представлены организациями, созданными в организационно-правовой форме (виде) *фонда*. Предназначением деятельности фондов является создание финансово-правовых предпосылок, обеспечивающих социально приоритетные уставные функции. В общем объеме полномочий, отнесенных к ведению фондов, доминируют именно *коммерческие полномочия*: только в организационно-правовой форме фонда могут быть созданы организации, предназначенные исключительно для эксплуатации, использования и распределения денежных средств, составляющих целевой капитал. Имущественный статус фондов включает в себя:

а) *полномочия владения, пользования и распоряжения денежными средствами и иным имуществом, полученным от учредителя*. В отличие от других форм некоммерческих организаций только фонды имеют *устойчивые имущественные отношения с учредителями*. Наряду с имущественным взносом, предоставляемым

учредителем при создании фонда, последние получают денежные средства и иное имущество от учредителя на регулярной основе, в порядке, определенном уставом фонда¹;

б) *правомочия собственника имущества, внесенного учредителем*. Фонды вправе владеть, пользоваться и распоряжаться таким имуществом в соответствии со своими уставными целями²;

в) *распоряжение денежными средствами, составляющими целевой капитал некоммерческой организации*. В частности, фонды вправе распределять доходы, полученные от целевого капитала, в пользу других некоммерческих организаций³. В данном случае фонды наделяются правомочиями, идентичными правомочиям коммерческих организаций, — акционерных обществ, действующих по договору доверительного управления.

☑ *Публичные некоммерческие организации* создаются в организационно-правовых формах *государственной корпорации, государственной компании* или *публичного учреждения*. Несмотря на объективные различия имущественных правомочий, эти некоммерческие организации учреждаются органом исполнительной власти (муниципальным органом), контролирующим имущественные отношения организаций, и действуют в социально-приоритетных целях. Обеспечение публичных целей доминирует в предпринимательской деятельности организаций, предназначенных для оказания публичных услуг и выполнения общественно-значимых работ, именно эта публичная деятельность имеет

¹ В отличие от других форм некоммерческих организаций, только фонды получают как регулярные, так и единовременные поступления от своих учредителей (ср. п. 5 ст. 2 и ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»).

² В отличие от фондов, имущественные правомочия частных и государственных учреждений (в том числе автономных учреждений) существенно ограничены: учреждения лишь пользуются и распоряжаются имуществом, собственником которого является учредитель (см. п. 1 ст. 9 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Следует различать имущественные правомочия *автономной некоммерческой организации* и *автономного учреждения*; последнее вправе лишь распоряжаться имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления (ср. абз. 2 п. 1 ст. 10 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

³ Ср. п. 5, 7 ст. 2, ч. 3 ст. 6 и ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

приоритет над собственной коммерческой деятельностью государственной корпорации или публичного учреждения¹.

Государственные корпорации наделены наибольшим объемом имущественных правомочий в сравнении с гражданскими правомочиями любого иного вида некоммерческой организации. Имущественные отношения корпораций с органами исполнительной власти и иными публичными органами являются длящимися и не прекращаются в момент внесения публичным органом имущественного вноса².

Государственные корпорации и государственные компании относятся к публичным некоммерческим организациям, учрежденным Российской Федерацией на основе имущественного вноса, выраженного в бюджетных средствах или в федеральной недвижимости. *Публичные отношения, обусловленные осуществлением государственной корпорацией и государственной компанией имущественных полномочий, определяют существо административного статуса этих видов некоммерческих организаций.* Наделение государственных корпораций и государственных компаний публичными гражданскими правомочиями в момент внесения имущественного вноса предопределяет возникновение, изменение, приостановление и прекращение всех последующих административных отношений с их участием.

☑ *Ординарные некоммерческие организации* — это некоммерческие организации, созданные для удовлетворения нематериальных потребностей своих членов (участников); они наделены специальными имущественными и публичными правомочиями. К ординарным организациям относятся:

- некоммерческие партнерства;
- частные учреждения³;
- общественные объединения (в том числе религиозные и политические организации);

¹ Осуществление публичными некоммерческими организациями собственной предпринимательской деятельности не может приводить к ухудшению качества оказываемых такими организациями публичных услуг или выполняемых социально значимых работ.

² Взаимоотношения государственной корпорации с публичными органами устанавливаются федеральными законами; унифицированные правила в этой сфере не применяются. Об устойчивых имущественных взаимоотношениях Банка развития с Правительством РФ см. ч. 3 ст. 18 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития».

³ В отличие от имущественных правомочий других видов некоммерческих организаций, имущественные правомочия частных учреждений не установлены Федеральным законом «О некоммерческих организациях» (см. ст. 6—7, 10, 11 и ст. 9 упомянутого Федерального закона).

- неправительственные организации;
- профессиональные союзы.

Предпринимательские правомочия таких организаций существенно ограничены; они предназначены прежде всего для осуществления уставной социально приоритетной деятельности в сферах культуры, искусства, защиты социальных прав, общественно-политической деятельности. В отличие от рассмотренных выше публичных некоммерческих организаций, ординарные организации наделены в основном теми же публичными обязанностями, что и другие *юридические лица*: к ним относятся обязанности в фискальной сфере, в сферах общего контроля, надзора, правоохранительной деятельности. Вмешательство публичных органов в деятельность ординарных организаций допускается только в случаях, прямо указанных федеральным законом (например, при проведении контрольных мероприятий, отнесенных к ведению регистрационных органов, при осуществлении проверок налоговыми и лицензирующими органами).

9.2. Административный статус публичных учреждений

9.2.1. Публичный статус бюджетных учреждений

Публичное предназначение деятельности бюджетного учреждения

Бюджетные учреждения представляют одну из организационно-правовых форм публичного учреждения наряду с автономными и казенными учреждениями.

Административный статус бюджетного учреждения обусловлен прежде всего публичным предназначением его деятельности: бюджетное учреждение наделяется публичными правомочиями по решению федерального или регионального органа исполнительной власти или муниципального органа в целях реализации социально приоритетных полномочий таких органов в сферах социальной политики и культуры¹. Бюджетные учреждения созда-

¹ По общему правилу бюджетные учреждения наряду с автономными и казенными учреждениями создаются только в целях оказания публичных услуг и не предназначены для каких бы то ни было форм производственной деятельности. См. п. 1 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

ются в целях оказания публичных услуг, а именно медицинских услуг, услуг в сферах культуры, физической культуры, спорта, научной деятельности и занятости населения. *Административный статус бюджетного учреждения определяется его взаимоотношениями с органами исполнительной власти и иными публичными органами в имущественной и правоохранительной сферах, а также при проведении государственного или муниципального контроля.* Бюджетное учреждение наделяется публичными полномочиями при его учреждении органом исполнительной власти или муниципальным органом, таким образом, бюджетные учреждения вступают в административные отношения и становятся их полноправными участниками в момент возбуждения публичных процедур, обусловленных их созданием.

Публичные имущественные полномочия

Отношения в сфере владения, пользования и распоряжения публичным имуществом являются определяющими для публичного статуса бюджетных учреждений.

Публичные имущественные полномочия бюджетного учреждения обусловлены финансированием их деятельности за счет средств государственного или муниципального бюджета. Выделение публичных средств обусловлено выполнением государственного или муниципального задания, т.е. их целевой деятельностью по оказанию публичных услуг в социально приоритетных сферах, таким образом, бюджетное финансирование в форме выделения соответствующих субвенций предусмотрено при исполнении бюджетными учреждениями публичных обязательств, предусмотренных государственным или муниципальным заданием, иные виды корпоративной деятельности бюджетного учреждения обеспечиваются его внутренними источниками, прежде всего прибылью от целевой или внеуставной коммерческой деятельности¹.

Основополагающим атрибутом имущественного статуса бюджетного учреждения являются его отношения с собственником имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления. Бюджетное учреждение наделено ограниченным объемом имущественных полномочий на объекты недвижимости и движимое имущество, переданное ему учредителем — органом исполнительной власти или распорядительным муниципальным органом, наделенным полномочием собственника, в особенности

¹ О правовой регламентации уставной и внеуставной коммерческой деятельности см. соответственно абз. 1 и 2 п. 4 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

это касается правомочия распоряжения таким имуществом, его осуществление возможно только с согласия учредителя¹.

Весьма характерны для имущественного статуса бюджетного учреждения и его отношения с учредителем в сфере цивилистической регламентации. Вступление бюджетного учреждения в обязательственно-правовые отношения с любыми хозяйствующими субъектами, даже с некоммерческими организациями, осуществляется по согласованию или при непосредственном участии учредителя, который вправе блокировать заключение так называемой крупной сделки². Отдельные цивилистические отношения бюджетных учреждений невозможны в принципе, поскольку они прямо запрещены законодательством³. Таким образом, цивилистические отношения бюджетного учреждения с учредителем подлежат особой правовой регламентации, они не обусловлены статусом имущества и не зависят от целей заключения сделки, при этом заключение сделки, объектом которой является имущество, полученное исключительно за счет корпоративной деятельности без привлечения бюджетных средств, возможно только после ее предварительного санкционирования учредителем⁴.

Отношения, обусловленные владением, пользованием или распоряжением публичным имуществом, а наряду с ними, как это было указано выше, и корпоративные непубличные имущественные отношения, представляют собой разнovidность властеотношений, их доминирующей стороной является федеральный, региональный орган исполнительной власти или распорядительный орган местного самоуправления.

Административные отношения в сфере публичного контроля

Бюджетные учреждения являются субъектами административных отношений, возникающих в сфере публичного контроля. Дифференциация контрольных отношений обусловлена различием властных полномочий, отнесенных к ведению публичных органов, прежде всего предопределяющих обязанности бюджетного учреждения при проведении контрольных мероприятий.

Общий контроль включает в себя выездные и камеральные проверки, опосредующие проведение бюджетного, лицензионного,

¹ См.: п. 1 ст. 296 ГК РФ, п. 9, 10 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

² См.: п. 13 ст. 9.2 указанного Федерального закона.

³ Это касается, в частности, цивилистических отношений с кредитными организациями, совершения сделок с ценными бумагами (см. п. 14 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

⁴ Имеются в виду цивилистические отношения, отвечающие имущественным критериям крупной сделки.

финансового, таможенного, налогового контроля. Контрольные мероприятия проводятся в отношении всех юридических лиц и не имеют отраслевой специфики. Публичная основа общего контроля обусловлена властными полномочиями органа исполнительной власти — доминирующей стороны административного отношения. К императивным субъектам бюджетного контроля относятся Росфиннадзор и Счетная палата РФ, проведение лицензионного контроля входит в компетенцию федеральных служб, наделенных по преимуществу полномочиями лицензирующего органа, применительно к социально приоритетному статусу бюджетного учреждения лицензированию подлежат образовательная и медицинская деятельность, лицензирование в этих сферах отнесено к ведению соответственно Рособрнадзора и Росздравнадзора, эти же органы исполнительной власти уполномочены и на проведение лицензионного контроля. Иные виды общего контроля проводятся отраслевыми федеральными службами, ФНС и ФТС России применительно к налоговому и таможенному контролю, федеральный орган исполнительной власти — учредитель бюджетного учреждения — проводит мероприятия финансового контроля.

Мероприятия общего контроля регламентируются кодифицированным и иным отраслевым публичным законодательством: БК РФ, ТКТС и Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», НК РФ применительно к бюджетному, таможенному и налоговому контролю соответственно. В отношении административных процедур лицензионного контроля установлен паллиативный порядок регламентации, определенный ст. 19 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Мероприятия *специального контроля* имеют выраженную отраслевую специфику и проводятся только применительно к бюджетному учреждению. Специальный контроль включает в себя выездные и камеральные проверки, проводимые по решению федерального органа исполнительной власти, к ведению которого отнесены полномочия учредителя. К объектам контроля, проводимого учредителем, относятся проверки выполнения бюджетным учреждением публичного заказа, проверка осуществления им цивилистических правомочий распоряжения имуществом, закрепленным за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, особому контролю учредителя подлежат обязатель-

ственно-правовые отношения бюджетного учреждения, поскольку заключение крупных сделок возможно только на основе предварительного согласия учредителя.

Другой разновидностью специального контроля является *уставный контроль*, проводимый по решению Минюста России. Проведение уставного контроля обусловлено полномочиями по регистрации некоммерческих организаций, отнесенными к ведению Минюста России и его территориальных органов. Контрольные мероприятия проводятся органом юстиции после завершения им публичных процедур регистрации и включают в себя проверку исполнения бюджетным учреждением уставных обязанностей, связанных с деятельностью его руководящих органов, обязанностей, связанных с оказанием социально приоритетных услуг и иных уставных обязанностей, обусловленных некоммерческим статусом бюджетного учреждения.

Специальные контрольные мероприятия проводятся в соответствии с публичными процедурами, установленными Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В отличие от специального контроля мероприятия общего контроля проводятся в соответствии с отраслевыми федеральными законами, предписания вышеуказанного базового Федерального закона в этих случаях не применяются.

Деликтные отношения

Административным и иным публичным законодательством регламентируются *деликтные отношения* бюджетных учреждений, возникновение которых обусловлено совершением деликтного или публичного правонарушения. Нарушения, выявленные при проведении мероприятий общего или специального контроля, квалифицируются в соответствии с рассмотренными выше правилами правовой регламентации. В зависимости от существа налогового, таможенного, бюджетного и лицензионного правонарушения, деликт квалифицируется по правилам соответствующего источника публичного законодательства в качестве административного правонарушения, а применительно к государственным или муниципальным служащим — в качестве дисциплинарного проступка.

Меры публичной ответственности применяются независимо от мер деликтной ответственности, установленных ГК РФ, или публичных имущественных санкций, определенных Федеральным законом «О некоммерческих организациях», в частности санкций, влекущих аннулирование сделки, совершенной с нарушением правил публичного санкционирования, установленных п. 13

ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Возникновение таких гражданско-правовых отношений обусловлено властной соподчиненностью их участников, а именно бюджетного учреждения и его учредителя, уполномоченного на санкционирование крупных сделок независимо от существа сделки, т.е. независимо от того, является ли предметом сделки публичное или корпоративное имущество. Доминирующая роль публичной стороны в таком правоотношении представляет собой его неотъемлемый атрибутивный признак, свидетельствующий о публичной основе имущественного отношения.

9.2.2. Публичный статус автономных учреждений

Публичные предпосылки создания

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, СМИ, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»). Создание автономного учреждения обусловлено политико-правовыми предпосылками, в соответствии с которыми определяются и общегосударственные цели создания учреждения.

Первая в новейшей истории России попытка создания автономного учреждения была предпринята еще на ранних этапах становления Советской власти. Декретом Совета Народных Комиссаров от 26 июля 1919 г. «Об объединении театрального дела» в России были созданы специальные публичные учреждения: «автономные», «неавтономные» и «государственные» театры с различным правовым статусом. Относительной самостоятельностью в сферах творческой и хозяйственной деятельности обладали лишь «автономные» театры: количество важнейших плановых показателей, подлежащих централизованному утверждению Народным комиссариатом просвещения (Наркомпросом), среди трех указанных видов учреждений было наименьшим именно у автономных театров. В свою очередь, наибольшая централизация управленческих функций была характерна для руководства Наркомпросом «неавтономными» театрами: для них были обязательны все решения Наркомпроса в сфере творческо-производственной деятельности.

«Государственные» театры (например, Большой и Малый в Москве) занимали промежуточное положение между двумя другими видами публичных учреждений. Основные функции по руководству «государственными» театрами были отнесены к ведению специального структурного подразделения Наркомпроса — Отдела государственных театров. Рассматриваемым Декретом СНК была предусмотрена возможность наделения «неавтономных» театров правомочиями «автономных» театров после определенного стажа, длительность которого устанавливал Наркомпрос¹. Введение Совнаркомом публичных учреждений в 1919 г. было обусловлено необходимостью усиления государственного руководства в сфере художественного творчества (в том числе в областях сценарной и репертуарной политики) и хозяйственной деятельности. Основным критерием для отнесения театров к соответствующему виду публичного учреждения являлась идейно-творческая концепция театрального коллектива, которую оценивал Наркомпрос.

Политико-правовые предпосылки создания автономных учреждений в соответствии с действующим законодательством изменились. Ныне нормативными правовыми актами не регламентируется идеологическая составляющая творческой и образовательной деятельности учреждений, создаваемых в сфере культуры, науки и образования². Вместе с тем публичная регламентация в этих сферах остается, она преследует *социальные цели* (создание надежащих материально-технических гарантий развития художественного и научного творчества) и *публичные цели*, с их явно доминирующей значимостью³.

¹ Управление деятельностью «автономных» и «неавтономных» театров было отнесено к ведению специального структурного подразделения Наркомпроса — Центрального комитета (Центротeatра).

² Установление идеологических основ художественного, научного и технического творчества, как это было предусмотрено советской публично-правовой доктриной, ныне невозможно в соответствии с основным конституционным постулатом свободы творческой деятельности и свободы преподавания (см. ч. 1 ст. 44 Конституции РФ).

³ Применительно к последним важнейшей предпосылкой введения в 2006 г. института автономного учреждения как особой разновидности публичной некоммерческой организации явилось совершенствование управления публичной недвижимостью и движимым имуществом, переданным в оперативное управление учреждению. Таким образом, публичные предпосылки учреждения нового вида некоммерческой организации доминировали над правовыми.

Законодательная регламентация автономных учреждений остается противоречивой и после введения в действие Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Законодателю так и не удалось устранить коллизии в статусе публичного учреждения, определяемого ныне не только указанным Федеральным законом, но и иным законодательством, прежде всего ГК РФ и Федеральным законом «О некоммерческих организациях». ➔

Принимая во внимание рассмотренную выше специфику законодательной регламентации, следует отметить следующие различия публичных имущественных правомочий автономной некоммерческой организации и автономного учреждения:

☑ автономная некоммерческая организация наделена правомочиями *собственника имущества*, переданного ей учредителем в качестве добровольного имущественного взноса. В отличие от нее, автономное учреждение обладает лишь *отдельными имущественными правомочиями* (в частности правомочием распоряжения имуществом). При этом собственником имущества, закрепленного за публичным учреждением, является Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование;

☑ имущество автономного учреждения закреплено за ним на праве *оперативного управления*; применительно к автономной некоммерческой организации этого не предусмотрено, напротив, в отличие от автономного учреждения, она наделена неограниченными правомочиями собственника и вправе распоряжаться им по своему усмотрению;

☑ учредитель и наблюдательный совет автономного учреждения *сохраняют имущественные правомочия* и санкционируют коммерческую деятельность учреждения (в частности, совершение им крупных сделок). В отличие от автономного учреждения, учредители автономной некоммерческой организации *утрачивают свои имущественные правомочия* после передачи имущества в собственность такой организации¹.

☞ Характерно, что этот Федеральный закон вообще не определяет публичное учреждение в качестве вида некоммерческой организации; применительно к ним ГК РФ регламентирует статус потребительского кооператива, общественных и религиозных организаций, фондов и учреждений, включающих в себя частное, а также государственное или муниципальное учреждение, которые могут быть бюджетными или автономными учреждениями. В отличие от ГК РФ, Федеральным законом «О некоммерческих организациях» установлены и иные виды некоммерческих организаций — государственные корпорации, некоммерческие партнерства и автономные некоммерческие организации. Очевидно, что статус таких организаций отличается от правового положения автономного учреждения, определенного Федеральным законом «Об автономных учреждениях».

¹ Статус двух видов публичных некоммерческих организаций — автономных учреждений и государственных корпораций — определен противоречиво и непоследовательно. Основным изъяном законодателя в данном случае явилось нарушение иерархической соподчиненности законодательства о некоммерческих организациях, в соответствии с которым предписания ГК РФ, Федерального закона «О некоммерческих организациях» и Федерального закона «Об автономных учреждениях» устанавливают различные виды некоммерческих организаций. Несоблюдение унификации в правовом регулировании деятельности некоммерческих организаций неизбежно приведет к коллизиям в правоприменительной деятельности.

Сферы социально приоритетной публичной деятельности

☑ *Сфера здравоохранения.* В зависимости от содержания публичных потребностей в форме автономных учреждений могут быть созданы объекты, действующие в сфере здравоохранения:

- лечебные учреждения, предназначенные для оказания медицинских услуг, — поликлиники, больницы, диспансеры;
- организации медицинской промышленности — предприятия, занятые производством медицинской техники и ее техническим обслуживанием;
- фармацевтические организации, занятые производством лекарственных средств;
- организации, к ведению которых отнесены иные виды социально значимых работ в сфере здравоохранения, — например, предприятия, изготавливающие протезно-ортопедические изделия.

Публичные учреждения, оказывающие публичные медицинские услуги либо наделенные производственными функциями в сфере здравоохранения, обязаны соответствовать квалификационным, производственным и иным требованиям. Например, все вышеуказанные виды деятельности вправе осуществлять только учреждения, наделенные полномочиями *лицензиата*. Такие учреждения обязаны соблюдать лицензионные правила, установленные федеральными законами и подзаконными актами, а также осуществлять информационные и иные дополнительные обязанности при проведении мероприятий лицензионного контроля.

Большинство лечебных учреждений находится в ведомственном подчинении. Медицинские услуги предоставляются в зависимости от отраслевой и профессиональной принадлежности и не могут быть оказаны всем заинтересованным лицам. Правила оказания медицинских услуг регламентированы и устанавливают дополнительные ограничения.

☑ *Сфера культуры.* В форме автономных учреждений могут быть созданы объекты, действующие в сферах театрального, музыкального, киноискусства: театры, музеи, кинотеатры, киностудии, концертные организации, выставочные залы. Соответствующие публичные учреждения предоставляют публичные услуги в сфере культуры либо осуществляют иную социально-приоритетную деятельность. В отличие от сферы здравоохранения, предоставление услуг в сфере культуры не столь регламентировано; действующие здесь организации самостоятельно определяют социальные, профессиональные и иные условия, стимулирующие творческую деятельность. Некоторые из автономных учреждений данной сферы находятся в ведомственном подчинении, однако соответствующие министерства и ведомства не вправе вмеша-

ваться в их творческую деятельность. Органы исполнительной власти оказывают социальную поддержку таким учреждениям, но не вправе устанавливать обязательные требования к созданию произведений искусства или вмешиваться в их репертуарную политику.

Дополнительные публичные обязанности учреждений, действующих в сфере культуры, устанавливаются редко (и в этом их основное отличие от лечебных учреждений), однако и в данной сфере отдельные виды работ вправе осуществлять только *лицензиаты*. Например, деятельность по реставрации памятников истории и культуры вправе осуществлять только организации, наделенные полномочиями лицензиата.

☑ *Образовательная сфера.* Предназначением образовательных учреждений — школ, вузов, учреждений специального профессионального образования — является оказание образовательных услуг; производственная деятельность не является для них основной, хотя некоторые вузы и осуществляют социально-значимые работы в сферах естественных и прикладных наук.

Формы государственной регламентации образовательной деятельности существенно отличаются от рассмотренных выше методов публичного вмешательства в сферах здравоохранения и культуры. Государство предъявляет особые требования к качеству предоставляемых образовательных услуг, устанавливает *дополнительные квалификационные требования* к преподавательскому составу вузов и иных образовательных учреждений. Публичная образовательная политика базируется на сочетании различных методов регламентации, важнейшими из которых являются *аккредитация, аттестация и лицензирование* образовательной деятельности. Такие публичные учреждения обязаны нести бремя дополнительных обязанностей лицензиата (соблюдать лицензионные требования, исполнять предписания публичных органов лицензионного контроля и проч.).

☑ *Сфера градостроительной деятельности.* Автономные учреждения, создаваемые в сфере градостроительной деятельности, оказывают публичные услуги в областях архитектурно-строительного проектирования, территориального планирования и проч.; предназначением таких учреждений может быть и производственная деятельность, в том числе строительство, капитальный ремонт, реконструкция объектов капитального строительства¹. Таким образом, данные автономные учреждения совмещают соб-

¹ Рассматриваемые автономные учреждения вправе предоставлять публичные услуги и осуществлять производственную деятельность, относимую в соответствии с п. 1 ст. 1 ГрК РФ к *градостроительной деятельности*.

ственно производственную деятельность, предусматривающую выполнение приоритетных строительных работ, с оказанием публичных услуг в сфере градостроительства.

Учредителями рассматриваемых некоммерческих организаций могут быть федеральные министерства или федеральные службы, наделенные полномочиями по управлению федеральным имуществом, в частности Росимущество, подведомственное Минэкономразвития России, и Минрегион России¹. К ведению указанных министерств отнесено нормативно-правовое регулирование в сфере градостроительства, в том числе издание нормативных правовых актов, обязательных для исполнения не только подчиненными им федеральными агентствами, но и автономными учреждениями, входящими в систему таких федеральных агентств. В отличие от автономных образовательных учреждений, автономные учреждения в сфере градостроительства помимо собственной уставной деятельности предоставляют публичные услуги или выполняют работы, обусловленные властными полномочиями, переданными им учредителем.

☑ *Сфера научной деятельности.* Некоммерческие организации в форме автономных учреждений создаются также в области научной деятельности — в сферах естественных и прикладных наук. Научные организации оказывают публичные услуги всем заинтересованным лицам. Исследовательская деятельность таких организаций преследует прагматические цели, например внедрение научных изысканий в производство, либо осуществление фундаментальных научных разработок. Научные изыскания обусловлены оказанием информационных и консультационных услуг либо производственной деятельностью. Таким образом, научные учреждения не только оказывают публичные услуги, к их ведению отнесены и производственные функции, предусматривающие практическое использование результатов научной деятельности. Результаты научных изысканий могут быть материализованы в производственной деятельности, либо они предназначены для совершенствования теоретических познаний в сфере фундаментальной науки.

☑ *Сфера физической культуры и спорта.* Автономные учреждения создаются также в целях оказания услуг в сфере физической культуры и спорта: стадионы, оздоровительные центры и иные учреждения.

¹ О статусе автономных учреждений, создаваемых в сфере градостроительной деятельности, см. ч. 8 ст. 6.1 ГрК РФ.

☑ *Сфера занятости населения.* Автономные учреждения в сфере занятости населения предназначены для оказания услуг по трудоустройству, в том числе соответствующих консультационных и информационных услуг.

Структура автономного учреждения. Действующие в сферах социальной политики, науки и культуры автономные учреждения оказывают публичные услуги, выполняют работы в сфере *приоритетной производственной деятельности*. Их собственная коммерческая деятельность подчинена публичным интересам, в соответствии с которыми учреждения вправе оказывать платные услуги либо обязаны предоставлять их на безвозмездной основе. Общегосударственные потребности обеспечиваются и в организационных формах деятельности учреждений, что наглядно проявляется в особенностях их структуры: защита публичных интересов отнесена к ведению *учредителя автономного учреждения и наблюдательного совета*.

Наблюдательный совет возглавляет иерархически соподчиненную систему органов автономного учреждения; принятые им решения обязательны для исполнения руководителем учреждения или его коллегиальными органами. Наблюдательный совет является основным органом представительства общегосударственных интересов, определяющим основы общественно-значимой и уставной предпринимательской деятельности публичного учреждения.

Наблюдательному совету подконтрольны руководитель учреждения, создаваемые в учреждении коллегиальные органы и структурные подразделения его аппарата.

Внутриорганизационная деятельность публичного учреждения, решение основных проблем корпоративного управления, в том числе наделение полномочиями руководителя учреждения и их прекращение (включая и их досрочное прекращение), отнесены к ведению коллегиальных органов публичного представительства — наблюдательного совета и учредителя.

Образовательные учреждения

Образовательные автономные учреждения высшего профессионального образования (вузы) наделены правами и обязанностями, установленными федеральными законами. Таким учреждениям предоставлены гарантии свободы преподавательской деятельности, в том числе *академические свободы*, в соответствии с которыми педагогический работник вуза излагает учебный курс

по своему усмотрению, самостоятельно избирает методы преподавания¹. Кроме того, на данные некоммерческие организации распространяется *правовой режим автономии образовательного учреждения*, в соответствии с которым вузы самостоятельно осуществляют кадровую политику, учебную, научную и финансово-хозяйственную деятельность².

Таким образом, особые условия организации творческого процесса преподавания в вузах-учреждениях предполагает наличие корпоративных гарантий, предоставляемых вузу как самостоятельной некоммерческой организации, и личных гарантий научной и преподавательской деятельности работников профессорско-преподавательского состава. Правовой режим автономии вуза — образовательного автономного учреждения — означает реализацию указанных прав в соответствии с законодательством (в частности, особые условия регламентации установлены применительно к финансовой и производственно-хозяйственной деятельности). Такие вузы (как и любые иные автономные учреждения) могут быть получателями бюджетных средств в форме субсидий или субвенций, и в этом случае несут обязанности по их целевому использованию³. Следовательно, правовой режим автономии вуза-учреждения включает в себя не только наличие прав, обеспеченных гарантиями самостоятельности вузов в сферах творческой и финансово-хозяйственной деятельности, но и наличие обязанностей, в том числе обусловленных использованием публичного имущества (включая и вышеуказанные бюджетные средства).

Одной из форм государственных гарантий автономным образовательным учреждениям является установление *особых публичных процедур*, облегчающих бремя исполнения обязанностей в сфере творческой и финансово-хозяйственной деятельности.

В целом образовательные автономные учреждения наделены тем же объемом прав, что и учреждения, действующие в сферах художественного творчества и творческо-производственной деятельности (театры, музеи, киностудии, концертные организации).

¹ О содержании академических свобод, предоставляемых педагогическим работникам вузов, см. п. 3 ст. 3 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

² О статусе *автономии образовательного учреждения* см. п. 1 ст. 3 указанного Федерального закона.

³ О содержании финансовых обязанностей автономных учреждений — получателей бюджетных средств см. подп. 14 п. 1 ст. 251 части второй НК РФ.

Правовая регламентация деятельности некоммерческих организаций

Унифицированные и специальные предписания, определяющие публичный и имущественный статус некоммерческих организаций. Правовая регламентация деятельности некоммерческих организаций обеспечивается актами различной юридической силы, включающими в себя унифицированные и специальные предписания. *Унифицированные предписания* определяют основы публичного статуса некоммерческих организаций, их цивилистические правомочия (имущественный статус) и распространяются на все виды некоммерческих организаций. На уровне законодательной регламентации такие предписания установлены Федеральным законом «О некоммерческих организациях», определяющим публичный статус организаций, и § 5 гл. 4 ГК РФ, устанавливающим их имущественный статус.

Публичный статус некоммерческих организаций включает в себя унифицированные предписания, устанавливающие:

а) основы корпоративного управления (т.е. права и обязанности высшего органа управления некоммерческой организации) и полномочия, отнесенные к ведению ее исполнительного органа, организационные основы деятельности таких органов (например, исполнительный орган может действовать на коллегиальной основе или на основе единоначалия)¹;

б) права и обязанности некоммерческих организаций в публичной сфере, например во взаимоотношениях с органами исполнительной власти и иными публичными органами, к ведению которых отнесены контрольные полномочия. Содержание прав и обязанностей всех форм некоммерческих организаций определены Федеральным законом «О некоммерческих организациях» (ст. 32) и другими федеральными законами, устанавливающими специальные процедуры контроля (надзора) применительно к некоммерческой организации данной организационно-правовой формы. Некоммерческие организации наделяются публичным статусом и реализуют административные полномочия уже в процессе своего организационного оформления (например, они являются субъектами регистрационных полномочий при создании организации или при ее преобразовании). Публичные полномочия реализуются

¹ Компетенционные предписания, определяющие содержание прав и обязанностей органов управления некоммерческой организацией, установлены п. 3 ст. 29 и п. 2 ст. 30 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Организационные основы деятельности исполнительного органа определены п. 1 ст. 30 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

при возникновении юридически значимого события (юридического факта). В частности, законодательством регламентированы обязанности организаций во взаимоотношениях с публичными органами, обусловленные возникновением конфликта интересов (п. 3 ст. 27 Федерального закона «О некоммерческих организациях»);

в) права и обязанности некоммерческих организаций при применении к ним мер публичного принуждения, таких как меры пресечения и публичные санкции, применяемые к организациям-нарушителям, например предупреждение, выносимое органом юстиции организации с обоснованием правонарушения и срока его устранения¹.

Имущественный статус некоммерческих организаций также устанавливается в форме унифицированных предписаний. В соответствии с данным статусом определяется содержание имущественных правомочий таких организаций — их прав и обязанностей в сфере владения, пользования и распоряжения корпоративным или публичным имуществом. Имущественные правомочия некоммерческих организаций установлены п. 1 ст. 25 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и § 5 гл. 4 ГК РФ (имущественный статус бюджетных или автономных публичных учреждений установлен ст. 120 ГК РФ).

Унифицированными предписаниями определяются основы публичного и имущественного статусов некоммерческих организаций. Содержание их прав и обязанностей во взаимоотношениях с публичными органами в гражданско-правовой сфере устанавливается *специальными предписаниями* федеральных законов, регламентирующих деятельность учреждений, общественных объединений, религиозных организаций, профсоюзов, потребительских кооперативов и других организационно-правовых форм некоммерческих организаций. В частности, содержание имущественных и публичных правомочий автономных учреждений, формирующих целевой капитал, определяется специальным федеральным законом. Таким образом, унифицированные предписания лишь презюмируют наличие имущественного правомочия, содержание которого определяется специальным предписанием.

Коллизии унифицированных и специальных предписаний. Унифицированные и специальные предписания применяются независимо друг от друга: в зависимости от целей правовой регла-

¹ См. подп. 5 п. 5 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Общие предписания о юридической ответственности организаций установлены ст. 33 указанного Федерального закона.

ментации может быть применено одно из указанных предписаний либо оба их вида одновременно. Правоприменение в этих случаях сопряжено с неизбежными коллизиями, а в целях их преодоления — также и с необходимостью толкования правовой нормы.

Коллизии унифицированных и специальных предписаний обусловлены *политико-правовыми предпосылками*, в соответствии с которыми ограничивается сфера действия базового федерального закона, т.е. Закона «О некоммерческих организациях», и расширяются пределы применения специального федерального закона. Исключительно общегосударственными потребностями было обусловлено ускоренное принятие федеральных законов о государственных корпорациях — особом виде публичной некоммерческой организации, предназначенной для обеспечения социально-приоритетных потребностей. Специальными федеральными законами установлен иммунитет государственных корпораций в сфере контрольно-надзорной деятельности, в соответствии с которым не применяются соответствующие предписания базового федерального закона, а порядок осуществления контроля регламентируется федеральным законом о соответствующей государственной корпорации¹.

Коллизии унифицированных и специальных предписаний обусловлены также *различиями в предмете правового регулирования*. Действие Федерального закона «О некоммерческих организациях» не распространяется на публичные бюджетные и автономные учреждения, за исключением тех случаев, когда по смыслу закона такое применение возможно². Таким образом, применительно к правовой регламентации деятельности публичных автономных учреждений допускается применение базового федерального закона, а также специальных федеральных законов, устанавливающих публичный и имущественный статусы автономного учреждения, в тех случаях, если толкование правовой нормы указывает на такую возможность. В соответствии с этим автономное учреждение, формирующее целевой капитал, реализует свои имущественные

¹ Ускоренная разработка и принятие специальных федеральных законов о государственных корпорациях была обусловлена политической волей высших должностных лиц органов государственной власти, в соответствии с которой был установлен новый правовой режим деятельности некоммерческих организаций этого вида. Решение об использовании законодательной инициативы в этих случаях принимается Президентом РФ — должностным лицом, определяющим основы государственной политики в сферах экономики, социального строительства, культуры и административной деятельности.

² В соответствии с п. 5 ст. 1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» он не распространяется на публичные учреждения, если иное не установлено федеральным законом.

правомочия, установленные правилами ст. 25 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и Федеральным законом «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

Статус государственного учреждения. Цивилистические правомочия государственного учреждения как одного из видов некоммерческих организаций установлены ст. 120 ГК РФ, в которой презюмируется предназначение государственного учреждения, общее для всех видов некоммерческих организаций: согласно п. 1 указанной статьи учреждение создано для осуществления административных, социальных, культурных и иных общественно-значимых публичных потребностей. Аналогичным образом статус государственного учреждения, финансируемого из публичных средств (бюджетного учреждения), установлен п. 1 ст. 161 БК РФ. Наиболее обстоятельно регламентирован статус одной из разновидностей государственных учреждений — автономных учреждений, применительно к которым федеральным законом определен специальный механизм правового регулирования. В отличие от вышеуказанных предписаний, Федеральным законом «О некоммерческих организациях» статус государственного учреждения не определен, хотя в законе и предпринята попытка закрепления правового положения частного учреждения. Таким образом, в настоящее время отсутствует унифицированный, установленный федеральным законом порядок правовой регламентации государственных учреждений. Имеются лишь фрагментарные предписания, определяющие статус частных и бюджетных учреждений. В этих условиях функции и полномочия государственных учреждений, полностью или частично финансируемых за счет бюджетных средств, определяются по преимуществу на подзаконном уровне, что не исключает, однако, регламентации отдельных видов процедур, отнесенных к ведению бюджетного учреждения, непосредственно в федеральных законах.

Статутные и локальные акты в системе правовой регламентации автономного учреждения

Публичный статус автономного учреждения определяется различными атрибутами, важнейшим из которых являются: а) правовые акты, принимаемые органами государственной власти и муниципальными органами; учредителем; б) локальные акты учреждения, принимаемые его руководителем и коллегиальными органами.

☑ *Статутные акты*, т.е. правовые акты, определяющие публичный статус учреждения, образуют иерархически соподчинен-

ную систему, в пределах которой выносятся предписания различной юридической силы. К статутным актам относятся прежде всего *федеральные законы*: базовый федеральный закон (Закон «Об автономных учреждениях»), а также иные федеральные законы, принимаемые в случаях, прямо предусмотренных базовым федеральным законом. Например, статус отдельных автономных учреждений может определяться *специальными федеральными законами*, устанавливающими особенности взаимоотношений такого учреждения с органами исполнительной власти или муниципальными органами, не предусмотренные базовым федеральным законом¹. Таким образом, специальные федеральные законы принимаются *ad hoc*, т.е. предназначены только для регламентации публичных и частноправовых отношений данного автономного учреждения. Специальные федеральные законы имеют высшую юридическую силу в сравнении с предписаниями базового федерального закона.

Статутными актами устанавливается порядок создания, реорганизации, ликвидации автономного учреждения; определяется компетенция органов, создаваемых в учреждении. Статутные акты включают в себя:

- а) *цивилистические нормы*, применяемые к любой некоммерческой организации данного вида;
- б) *компетенционные предписания*, устанавливающие содержание полномочий учреждения в целом и его органов;
- в) *публичные нормы*, определяющие права и обязанности учреждений во взаимоотношениях с контрольными, лицензирующими, правоохранительными и иными государственными, а также с муниципальными органами.

Цивилистические предписания специальных федеральных законов могут устанавливать особые правила реорганизации автономного учреждения. Такие правила вводят особые процедуры, не предусмотренные ГК РФ, и не могут быть применены при реорганизации непубличных некоммерческих организаций².

Наряду с федеральными законами предусмотрено принятие статутных актов на *подзаконном уровне*, в том числе:

¹ О статусе специальных федеральных законов, действующих наряду с базовым федеральным законом, см. ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

² О возможности установления особых правил реорганизации, отличных от правил, установленных ГК РФ, см. ч. 1 ст. 18 указанного Федерального закона. В отличие от процедур реорганизации автономного учреждения правила его ликвидации определяются ГК РФ и не могут быть изменены специальными федеральными законами (ср. ч. 1 ст. 18 и ч. 1 ст. 19 этого же Федерального закона).

1) актов, принимаемых Правительством РФ, при создании федерального автономного учреждения на базе имущества, находящегося в ведении Российской Федерации¹;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (например, правительствами республик в составе Российской Федерации) при создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;

3) актов местной администрации муниципального образования, применительно к автономным учреждениям, создаваемым на основе муниципального имущества;

4) актов органа исполнительной власти или муниципального органа, наделенного полномочиями учредителя автономного учреждения, при утверждении таким органом устава муниципального учреждения; принятии им решений о внесении в устав изменений. Содержание имущественных и публичных правомочий учредителя в зависимости от статуса имущества, передаваемого в оперативное управление автономному учреждению, определяется постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или муниципального органа². Статутные акты принимаются учредителем не только в вышеуказанных случаях, к таким актам относятся решения учредителя о создании и ликвидации территориальных органов автономного учреждения (филиалов и представительств)³. Таким образом, учредитель принимает статутные акты не только при создании автономного учреждения, но и применительно к рассмотренной процедуре — на последующих этапах его деятельности.

☑ *Локальные акты* имеют особую значимость в деятельности автономного учреждения. К ним относятся:

1) *публичные акты, принимаемые учредителем автономного учреждения или наблюдательным советом*. Учредитель принимает приказы и распоряжения, обязательные для исполнения органом автономного учреждения, которому они адресованы. Такими актами устанавливаются обязанности автономного учреждения по осуществлению работ или оказанию публичных услуг в соответствии с поручением учредителя⁴.

¹ Указами Президента РФ может быть установлена особая процедура создания федерального унитарного предприятия, отличная от правил, установленных Федеральным законом «Об автономных учреждениях» (см. ч. 2 ст. 5 указанного Федерального закона).

² О порядке определения статуса учредителя автономного учреждения см. п. 1–3 ч. 3 ст. 6 указанного Федерального закона.

³ О статутных правомочиях учредителя см. там же п. 2 ст. 9.

⁴ О содержании вышеуказанных поручений учредителя см. ч. 2 и 3 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Учредитель принимает указанные акты при осуществлении полномочий в сфере управления автономным учреждением, отнесенных к его *исключительному ведению*. К таким полномочиям учредителя относятся, например, санкционирование сделок с имуществом, переданным в оперативное управление учреждению¹. Наблюдательный совет автономного учреждения предварительно подготавливает проекты вышеуказанных актов учредителя и в представляемых им аналитических материалах обосновывает необходимость принятия таких актов, т.е. наблюдательный совет во взаимоотношениях с учредителем наделен только рекомендательными полномочиями, что обуславливает и юридическую силу принимаемых в этих случаях правовых актов².

Правовые акты, выносимые учредителем во взаимоотношениях с руководителем автономного учреждения, содержат *обязывающие предписания*³. Публичный статус локальных актов, принимаемых учредителем автономного учреждения или наблюдательным советом, определяется содержанием их властной деятельности. Такие органы созданы исключительно в целях обеспечения интересов государства или муниципального образования;

2) *локальные корпоративные акты, принимаемые руководителем автономного учреждения и коллегиальными органами*, предусмотренные уставом учреждения (ученым советом, художественным советом и др.). К таким актам относятся приказы и указания руководителя, постановления коллегиального органа и иные акты, которые в зависимости от существа регулируемых ими административных, трудовых или дисциплинарных отношений могут относиться к нормативным правовым актам или к актам индивидуального применения. Корпоративные акты уступают по своей юридической силе рассмотренным выше публичным актам, они принимаются органами автономного учреждения в случаях, предусмотренных актом учредителя или наблюдательного совета, либо в процессе повседневной распорядительной деятельности;

3) *локальные административные акты, выносимые органами исполнительной власти или иными публичными органами* при осуществлении ими контрольных мероприятий и в иных случаях. К ним относятся:

¹ О санкционировании учредителем сделок с имуществом учреждения см. ч. 2 и 6 ст. 3, п. 7 ст. 9 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

² О рекомендательных полномочиях наблюдательного совета во взаимоотношениях с учредителем см. ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

³ Об обязанностях руководителя учреждения по исполнению актов учредителя см. ч. 5 ст. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

- акты индивидуального применения, выносимые при проведении выездных или камеральных проверок органами бюджетного, лицензионного, финансового, налогового контроля;

- нормативные правовые акты и акты индивидуального применения, выносимые правоохранительными органами при проведении специального контроля (акты, принимаемые *Федеральной службой по финансовому мониторингу* (ФСФМ), в случаях, установленных федеральными законами). Поскольку автономные учреждения участвуют в заключении сделок, предусматривающих отчуждение объектов недвижимости, переданных им в оперативное управление¹, они обязаны соблюдать мероприятия внутреннего контроля и содействовать органам ФСФМ при проведении выездных контрольных проверок²;

- нормативные правовые акты и акты индивидуального применения, принимаемые Росимуществом, органами по управлению имуществом субъекта РФ или муниципальным имуществом. Эти органы совместно с учредителем принимают решения о наделении автономного учреждения имущественными полномочиями на стадии создания учреждения, а также на последующих стадиях, например, при принятии ими решения об отнесении имущества автономного учреждения к объектам особо ценного движимого имущества³.

Таким образом, локальными актами регламентируется содержание корпоративной деятельности автономного учреждения. Указанные акты включают в себя его внутренние установления,

¹ Автономные учреждения наделены опосредованными функциями при заключении таких имущественных сделок, поскольку решение по существу принимается учредителем. Руководитель автономного учреждения вносит проекты соответствующих документов, предусматривающих изъятие имущества, закрепленного за ним на праве оперативного управления, на рассмотрение учредителя или наблюдательного совета (см. ч. 2 ст. 3, п. 4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

² Помимо рассмотренной выше посреднической деятельности при осуществлении сделок купли-продажи объектов недвижимости, автономные учреждения могут быть получателями пожертвований от физических лиц, заинтересованных в осуществлении работ или оказании услуг, предусмотренных уставом учреждения. В этом случае автономные учреждения обязаны осуществлять контрольные мероприятия, установленные Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (см. ст. 5, подп. 5 п. 1, п. 2 ст. 7 этого Федерального закона).

³ Об управленческих полномочиях Росимущества, органов по управлению государственным, муниципальным имуществом, в соответствии с которыми и принимаются вышеуказанные правовые акты, см. ч. 6 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях»; см. также: постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества».

а также акты, принимаемые органом исполнительной власти (в том числе и наделенным полномочиями учредителя) при проведении контроля или при осуществлении правоохранительных и иных публичных функций.

Соотношение публичного и корпоративного управления. Учредители автономных учреждений

Публичные органы наделены координационными и управленческими полномочиями, осуществление которых влечет за собой изменение имущественного статуса автономного учреждения. К публичным органам управления автономным учреждением относятся *директивные органы*. Такими полномочиями наделяются *высшие исполнительные государственные органы* — Правительство РФ, правительства и иные государственные органы субъектов РФ, обеспечивающие руководство исполнительно-распорядительной деятельностью на территориях республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. К ведению директивных органов отнесено нормативно-правовое регулирование деятельности государственных автономных учреждений, созданных на базе федерального имущества или имущества субъектов РФ. На муниципальном уровне полномочиями директивного органа наделены местные администрации. Публичные директивные органы *доминируют в системе государственных (муниципальных) органов управления* автономным учреждением. К их ведению отнесено:

а) принятие решений *о создании автономного учреждения*. Таким решением определяется публичный орган, наделенный полномочиями *учредителя* — ими могут быть органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ, а также исполнительно-распорядительные муниципальные органы¹;

б) определение содержания *управленческих правомочий учредителя*. В частности, статутные органы в принимаемых ими нормативных правовых актах определяют все основные требования, предъявляемые к *заданию учредителя* — административному акту, в соответствии с которым учредитель обязывает автономное учреждение выполнять общественно-значимые работы или предостав-

¹ Таким образом, решение статутного органа о создании автономного учреждения конституирует публичный статус учредителя, определяет содержание его полномочий (см. ч. 3 ст. 6 Федерального закона «Об автономных учреждениях», абз. 2 п. 2 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения, утв. постановлением Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 662).

лять социально приоритетные услуги. Актами директивного органа определяются условия финансового обеспечения выполнения задания учредителя. Таким образом, компетенция учредителя определяется не только Федеральным законом «Об автономных учреждениях», но и нормативными правовыми актами директивных органов, принимаемыми в случаях, прямо предусмотренных указанным Федеральным законом¹;

в) принятие решения об *изменении организационно-правовой формы* автономного учреждения. В частности, директивный орган принимает решение о создании бюджетного учреждения путем изменения типа автономного учреждения².

Директивный орган определяет содержание правомочий автономного учреждения во взаимоотношениях с учредителем и иными публичными субъектами, но в отличие от учредителя он наделен собственной компетенцией, установленной федеральным законом, законом субъекта РФ или муниципальным нормативно-правовым актом.

Учредителем автономного учреждения могут быть Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, представленные соответствующим органом исполнительной власти или муниципальным органом. Решение директивного органа о создании автономного учреждения является правоустанавливающим актом для учредителя. С момента вступления в силу такого акта учредитель вправе осуществлять публичные полномочия, отнесенные к его ведению Федеральным законом «Об автономных учреждениях». Таким образом, учредитель всегда действует на основе правомочий, делегированных ему директивным органом.

Правами и обязанностями учредителя наделяются органы исполнительной власти, а также муниципальные органы, подведомственные директивному органу. Учредитель проводит государственную политику, определяемую директивным органом. Это означает, что компетенция учредителя регламентируется Федеральным законом «Об автономных учреждениях» и норма-

¹ Компетенция учредителя в области управления автономным учреждением установлена ст. 9 Федерального закона «Об автономных учреждениях». Компетенция статутного органа в части определения правового положения заданий учредителя (в том числе и применительно к финансовому обеспечению таких заданий) определена в ч. 5 ст. 4 указанного Федерального закона.

² Согласно подп. «к» п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения учредитель предоставляет статутному органу предложения о создании бюджетного учреждения; самостоятельно принимать такие решения учредитель не вправе.

тивными правовыми актами директивных органов. Учредитель и директивный орган обладают *общностью правомочий* в сферах:

- *организационно-правовой деятельности*. Применительно к государственному (муниципальному) автономному учреждению управленческими полномочиями может быть наделен только один учредитель и один директивный орган¹;

- *нормативно-правового регулирования*. Учредитель, так же как и директивный орган, принимает нормативные правовые акты, важнейшим из которых являются: 1) акты об утверждении устава автономного учреждения; 2) о реорганизации или ликвидации автономного учреждения; 3) создании или ликвидации филиалов автономного учреждения, открытии или закрытии его представительств².

Следует учитывать *различные предпосылки осуществления директивным органом и учредителем полномочий* в сфере нормативно-правового регулирования. Директивный орган наделяется такими полномочиями Конституцией РФ, конституцией (уставом) субъекта РФ, уставом муниципального образования. В отличие от директивного органа, учредитель получает рассматриваемые полномочия:

- а) *в силу своего публичного статуса* — применительно к федеральным автономным учреждениям, учредителями которых являются федеральные министерства³, либо *на основе специального правоустанавливающего акта* (например, полномочиями по нормативно-правовому регулированию могут быть наделены федеральные службы или федеральные агентства в случаях, специально предусмотренных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ);

- б) *в силу своих имущественных правомочий*. Учредитель автономного учреждения осуществляет имущественные правомочия собственника государственного или муниципального имущества, переданные ему соответственно Российской Федерацией или му-

¹ О персонификации директивного органа и органа исполнительной власти (муниципального органа), наделенного полномочиями учредителя, см. соответственно ч. 3, 4 и 6 ст. 5, ч. 2 ст. 6 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

² О полномочиях учредителя в области управления федеральным автономным учреждением, применительно к которым учредитель осуществляет нормативно-правовое регулирование, см. п. 1—3 ст. 9 Федерального закона «Об автономных учреждениях», подп. «д» п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения.

³ О содержании имущественных правомочий учредителя см. ч. 2, 4—6 ст. 3, ч. 3 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

ниципальным образованием. Учредитель передает автономному учреждению соответствующие объекты недвижимости или движимого имущества (в том числе публичные финансы), дает согласие автономному учреждению на распоряжение такими объектами и в пределах этих имущественных правомочий осуществляет нормативно-правовое регулирование¹.

Наряду с директивным органом и учредителем к публичным органам управления автономным учреждением относятся *органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ*, а также *муниципальные органы*, уполномоченные на управление соответственно федеральным имуществом, имуществом субъекта РФ или муниципальным имуществом. Применительно к *федеральному имуществу* такие полномочия отнесены к ведению Росимущества². Учредитель распоряжается имуществом, находящимся в ведении автономного учреждения, по согласованию с вышеуказанным публичным органом:

а) при принятии решения об особом публичном статусе имущественного объекта, например, при принятии учредителем решения об отнесении движимых вещей, закрепленных за автономным учреждением, к особо ценному движимому имуществу;

б) в процессе распоряжения особо ценным имуществом;

в) при принятии решения о распоряжении недвижимым имуществом автономного учреждения, например, в случаях, когда недвижимость используется в качестве имущественного взноса при формировании уставного (складочного) капитала других юридических лиц, а также в тех случаях, когда учреждение создает юридическое лицо, выступая в качестве его учредителя или участника³.

Во всех указанных выше случаях учредитель принимает решение по согласованию с органом управления публичным имуществом (см., например, абз. «а»), либо рассматривает предложения наблюдательного совета автономного учреждения (см. абз. «б»

¹ Далее в тексте Росимущество и иные органы управления государственным (муниципальным) имуществом именуются *публичными органами*.

² См. подп. «е» п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения, а также постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества».

³ Предложения наблюдательного совета учреждения в этих случаях вносятся учредителю, который вправе санкционировать имущественные отношения только по согласованию с соответствующим органом управления публичным имуществом (см. подп. «з» п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения).

и «в»), а при их одобрении выносит эти решения на рассмотрение органа управления публичным имуществом, санкция которого является необходимым условием легитимного распоряжения автономным учреждением особо ценными объектами движимого имущества или недвижимостью. В некоторых случаях имущественные отношения возникают непосредственно по решению органа управления публичным имуществом, к ведению которого отнесено одобрение или отклонение предложений учредителя о закреплении за автономным учреждением объектов недвижимости при их изъятии¹. В этих случаях орган по управлению публичным имуществом принимает решение по существу, и выносимый им акт индивидуального применения влечет за собой возникновение, изменение или прекращение имущественных отношений.

Орган по управлению публичным имуществом наделен равными с учредителем полномочиями при принятии решения об особом публичном статусе имущественного объекта, закреплению за автономным учреждением², а также при распоряжении недвижимостью, находящейся в ведении учреждения³. В отличие от рассмотренных выше имущественных полномочий, в данном случае публичные органы принимают решения по согласованию; стороны наделены равными правами при разрешении коллизий, связанных с принятием совместного управленческого решения, и несут равные обязанности, обусловленные его исполнением.

Наряду с рассмотренными ранее имущественными отношениями орган по управлению публичным имуществом по согласованию с учредителем осуществляет и публичные полномочия, связанные с конституированием статуса автономного учреждения (принятием его устава и внесением в него изменений)⁴.

При осуществлении некоторых имущественных полномочий могут принимать участие и другие публичные органы, наделенные в этих случаях равными полномочиями с соответствующим органом управления публичным имуществом. Например, виды особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений оп-

¹ См. подп. «и» п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения.

² Об особом статусе движимого имущества федерального автономного учреждения и о полномочиях Росимущества в части установления такого статуса см. подп. «е» п. 3 указанного Положения.

³ О согласовании с Росимуществом управленческих решений учредителя в части распоряжения недвижимостью федерального автономного учреждения см. подп. «з» п. 3 Положения.

⁴ О согласовании деятельности Росимущества и органа исполнительной власти, наделенного полномочиями учредителя, при принятии устава автономного учреждения и внесении в него изменений см. подп. «з» п. 3 Положения.

ределяются совместным решением Минобрнауки, Минздравсоцразвития, Минкультуры, Минспорттуризма и Росимущества¹. В этих случаях федеральные органы исполнительной власти выступают в качестве равноправных участников имущественного отношения. Принимая во внимание унификацию правового регулирования, участие различных публичных органов предусмотрено также при распоряжении имуществом автономными учреждениями, созданными субъектами РФ и муниципальными образованиями².

Таким образом, все публичные органы наделены имущественными правомочиями, осуществление которых влечет за собой возникновение, изменение или прекращение правомочий пользования или распоряжения имуществом, находящимся в ведении автономного учреждения. *Директивный орган* наделен такими правомочиями опосредованно, поскольку в принимаемом им решении о создании, реорганизации или ликвидации автономного учреждения определяется учредитель — основной орган публичного имущественного управления³. В отличие от этого *учредитель* и *орган управления публичным имуществом* наделены самостоятельной компетенцией в данной сфере, при этом имущественные полномочия осуществляются указанными органами по согласованию или независимо друг от друга.

Корпоративные права и публичные обязанности автономного учреждения

Содержание публичных правомочий

Публичный статус распространяется только на три формы некоммерческих организаций — государственные корпорации, государственные компании и автономные учреждения. Наиболее су-

¹ О совместном решении, принимаемом указанными федеральными органами исполнительной власти, см. также: постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества».

² Об обязательных требованиях в части унификации нормативно-правового регулирования, осуществляемого субъектами РФ и муниципальными образованиями, см. также: постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества».

³ Поскольку решение о создании автономного учреждения принимается Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ или местной администрацией, решение о реорганизации или ликвидации автономного учреждения также отнесено к ведению этих публичных органов (см. ч. 1—3 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях», абз. 1 п. 2 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения).

щественным образом различия в публичном статусе корпораций и учреждений проявляются в следующем.

1. *Порядок создания.* Учреждения, в отличие от корпораций, могут быть созданы не только Российской Федерацией, но и другими публичными субъектами, а именно субъектами РФ и муниципальными образованиями. Соответственно изменяются и условия правовой регламентации: учреждения могут быть созданы на основании акта высшего органа исполнительной власти субъекта РФ или акта местной администрации муниципального образования; государственные корпорации создаются на основе федерального закона¹. Государственный, муниципальный орган вправе принять нормативный правовой акт о создании автономного учреждения либо акт, предусматривающий реорганизацию государственного муниципального учреждения в автономное учреждение. Создание государственной корпорации в форме преобразования юридического лица законодательством не предусмотрено².

2. *Содержание функций и полномочий.* Автономные учреждения оказывают публичные услуги населению в сферах образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты. Орган исполнительной власти субъекта РФ и органы муниципальной администрации делегируют автономному учреждению свои публичные полномочия в тех случаях, когда оказание публичных услуг населению непосредственно государственным (муниципальным) органом невозможно или экономически нецелесообразно. В отличие от учреждений, государственным корпорациям могут быть делегированы отдельные публичные полномочия по управлению публичными финансами; в области осуществления государственной денежно-кредитной политики; сфере промышленной деятельности³. Таким образом, государственные корпорации оказывают ограниченный объем публичных услуг (по преимуществу консультационных и информационных) в сферах финансовой, промышленной деятельности, жилищно-коммунального хозяйства.

¹ В отличие от автономных учреждений статус государственных корпораций регламентируется различными федеральными законами, в частности процедуры ликвидации корпорации определяются специальным федеральным законом, принимаемым *ad hoc*.

² По смыслу ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях», предусматривающей создание учреждения путем изменения типа существующего публичного учреждения, подразумевается частный случай реорганизации юридического лица в форме преобразования юридического лица в автономное учреждение. Данный способ реорганизации влечет за собой изменение организационно-правовой формы юридического лица (см. п. 5 ст. 58 ГК РФ).

³ Делегирование корпорациям публичных полномочий возможно только в случаях, предусмотренных статутным федеральным законом о создании корпорации. О публичных полномочиях Банка развития по управлению государственными финансами см. параграф 9.4.

3. *Объем правомочий в сфере коммерческой деятельности.* В отличие от государственных корпораций автономные учреждения наделены менее значимыми имущественными правомочиями. Имущество корпораций (в том числе и имущественный взнос государства) является их собственностью; они вправе осуществлять все правомочия собственника в пределах, установленных федеральным законом об их создании. Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления; собственником такого имущества является Российская Федерация, субъект РФ или муниципальные образования. Публичные органы в актах, предусматривающих создание учреждений, устанавливают имущественные обременения, обусловленные правомочиями оперативного управления. Например, такими актами устанавливается порядок изъятия недвижимого и иного имущества, используемого не по целевому назначению или с нарушением требований собственника¹.

Применительно к публичным учреждениям применяются лишь статутные предписания гражданского законодательства, включающие в себя ст. 120 и 296 ГК РФ, в остальных случаях имущественные правомочия учреждения определяются административным законодательством. В отношении указанных цивилистических предписаний следует иметь в виду, что законодателем установлены идентичные имущественные правомочия, осуществляемые публичным учреждением как в отношении имущества, закрепленного за ним собственником, так и в отношении имущества, приобретенного учреждением в результате предпринимательской деятельности (т.е. имущества, приобретенного за счет доходов, полученных при оказании платных услуг и выполнения на возмездной основе уставных работ). И в том и в другом случае учреждение является лишь пользователем имущества, а его имущественные правомочия обусловлены правом оперативного управления. Собственник имущества вправе изъять объекты недвижимости или движимые вещи, находящиеся в ведении публичного учреждения, в случае нарушения правового режима пользования таким имуществом и использовать его в общегосударственных целях (например, для обеспечения потребностей бюджетного финансирования).

Имущественные права автономного учреждения ограничены обеспечением публичных потребностей, указанных в уставе и решениях публичного органа, наделенного правомочиями собствен-

¹ Решения органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных органов, предусматривающие регламентацию имущественной деятельности, принимаются в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об автономных учреждениях» (см., например, ч. 7, п. 1 ч. 9, ч. 10 ст. 5).

ника¹. Применительно к федеральному имуществу, переданному в оперативное управление автономному учреждению, правомочиями собственника наделяется Росимущество или иной публичный орган, определенный постановлением Правительства РФ о создании автономного учреждения². Функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения осуществляют федеральные агентства, в редких случаях — федеральные министерства или федеральные службы по согласованию с Росимуществом³.

Корпоративные правомочия

Публичный статус автономного учреждения включает в себя его права и обязанности в отношениях с учредителем; создаваемым им наблюдательным советом; органами исполнительной власти, к ведению которых отнесены полномочия контроля и надзора; иными публичными органами. *Корпоративные права автономного учреждения* включают в себя его имущественные правомочия, предназначенные исключительно для обеспечения внутриорганизационных потребностей. В частности, к ведению автономного учреждения отнесено *распоряжение прибылью*, полученной:

- при проведении работ или оказании публичных услуг, отнесенных к его деятельности;
- пользовании объектами недвижимости и движимым имуществом;
- проведении работ, оказании платных услуг, определенных уставом автономного учреждения, но не относящихся к его основной деятельности⁴.

Автономное учреждение самостоятельно *распоряжается объектами недвижимости или движимыми вещами, приобретенными за счет средств собственной предпринимательской деятельности*, за исключением:

¹ Учредителями автономных учреждений могут быть Российская Федерация или субъект РФ (применительно к государственному имуществу) или муниципальное образование в части имущества, находящегося в муниципальной собственности.

² См. ч. 2 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

³ О правомочиях учредителя особо ценного движимого имущества, переданного федеральному автономному учреждению, см. постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества». Министерства и федеральные службы осуществляют правомочия учредителя в тех случаях, когда к их ведению отнесены полномочия по управлению федеральным имуществом.

⁴ О правах автономного учреждения по самостоятельному использованию прибыли, получаемой при осуществлении уставной деятельности, см. ч. 8 и 9 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях», о содержании основной и иной уставной деятельности см. ч. 6 и 7 ст. 4 указанного Федерального закона.

а) инвестиционных проектов, осуществляемых им в качестве учредителя или участника других юридических лиц. Распоряжение финансами или иным имуществом в этих случаях производится с согласия учредителя¹. Для реализации таких проектов необходимо получить письменное согласие федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ (применительно к автономным учреждениям, созданным на основе государственного имущества) либо муниципального органа (в части учреждений, созданных на базе муниципального имущества). В соответствии с разграничением полномочий между наблюдательным советом, иными органами автономного учреждения и его учредителем указанные полномочия отнесены к исключительному ведению учредителя²;

б) случаев распоряжения имуществом, применительно к которым установлен особый порядок публичного санкционирования, например, при совершении так называемых крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность руководителя автономного учреждения. Распоряжение имуществом, приобретенным учреждением за счет средств собственной предпринимательской деятельности, в этих случаях осуществляется с предварительного согласия наблюдательного совета.

Автономное учреждение в качестве одного из получателей бюджетных средств *получает субвенции и субсидии* из федерального бюджета (применительно к учреждениям, созданным на основе федерального имущества), бюджета субъекта РФ или муниципального бюджета (в части учреждений, созданных на основе имущества субъекта РФ или муниципального имущества). Объектом бюджетного финансирования может быть только основная деятельность автономного учреждения; не относящиеся к ней работы или услуги обеспечиваются за счет собственной предпринимательской деятельности, при этом основным источником финансирования является прибыль, полученная от оказания платных публичных услуг. Финансовое обеспечение основной деятельности учреждения может происходить из любых не запрещенных федеральными законами источников, в частности пожертвований от коммерческих организаций, общественных объединений или физических лиц, заинтересованных в получении публичных услуг, оказываемых учреждением³. Таким образом, автономное

¹ См. ч. 2 и 6 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

² Ср. п. 7 ст. 9 и ч. 1 ст. 11 указанного Федерального закона.

³ О содержании финансовых правомочий автономного учреждения в части обеспечения его основной деятельности см. ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

учреждение наделено финансовыми полномочиями во взаимоотношениях не только с государственными и муниципальными органами, но и с непубличными субъектами.

Прибыль, полученная автономным учреждением, используется им *по целевому назначению*, т.е. для обеспечения полномочий, определенных его уставом. Изъятие части прибыли учредителем и ее использование в иных публичных целях, не связанных с уставной деятельностью учреждения, допускается: а) в случаях, предусмотренных финансово-хозяйственным планом; б) в случаях, когда заключаемая учреждением крупная сделка предусматривает отчисление части прибыли; в) при пользовании недвижимостью, переданной в оперативное управление автономному учреждению (например, учредитель вправе изъять часть доходов, полученных в виде арендных платежей)¹. Таким образом, автономные учреждения наделены меньшим объемом имущественных правомочий в сравнении с иными видами некоммерческих учреждений (в частности, с государственными корпорациями).

Автономные учреждения вправе осуществлять только приносящую доход *уставную деятельность*, т.е. исчерпывающие виды работ, осуществляемых учреждением, или оказываемых им услуг должны быть предусмотрены его уставом².

В состав имущества автономного учреждения входят движимые вещи, а также недвижимость:

1) *закрепленные за учреждением на праве оперативного управления*. Автономное учреждение наделяется имущественными правами в момент принятия Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ или муниципальным органом нормативного правового акта о его создании, однако вправе осуществлять имущественные правомочия после его государственной регистрации (в некоторых случаях и после получения лицензии). Таким образом, к необходимым *правовым предпосылкам надения учреждения гражданской правоспособностью* относится

¹ Наблюдательный совет по согласованию с руководителем автономного учреждения вправе предусмотреть в плане финансово-хозяйственной деятельности особый порядок распределения прибыли, предусматривающий, в частности, изъятие части доходов, полученных учреждением при распоряжении недвижимостью или движимым имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности. В данном случае учредитель реализует свои правомочия собственника имущества, переданного в оперативное управление автономному учреждению.

² Требования об указании в уставе учреждения исчерпывающего перечня видов деятельности, в том числе коммерческой, установлены ч. 7 ст. 4, п. 5 ч. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

осуществление следующих публичных процедур: а) издания публичным органом правового акта о создании учреждения, которым определяется орган исполнительной власти или муниципальный орган, наделенный полномочиями учредителя; б) утверждения учредителем устава; в) государственной регистрации автономного учреждения в качестве юридического лица; г) лицензирования и иных процедур публичного санкционирования¹;

2) *приобретенные автономным учреждением за счет бюджетных средств*, например за счет средств, переданных учредителем и предназначенных для выполнения работ или оказания услуг, установленных заданием учредителя. Финансовое обеспечение выполнения учреждением заданий учредителя осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета²;

3) *приобретенные автономным учреждением за счет доходов, полученных от собственной коммерческой деятельности* или *за счет средств, переданных жертвователем*, заинтересованным в социально приоритетной деятельности автономного учреждения³. В отличие от указанных выше публичных источников формирования имущества в данном случае движимые вещи и недвижимость приобретаются учреждением за счет негосударственных средств.

¹ В некоторых случаях, помимо наделения учреждения полномочиями лицензиата, необходима выдача специальных правоустанавливающих документов, например *разрешений*, выдаваемых органом исполнительной власти.

² В редких случаях исполнение заданий учредителя обеспечивается за счет средств внебюджетных источников (см. ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

³ Право автономного учреждения на осуществление коммерческой деятельности обусловлено его имущественными полномочиями, установленными Федеральным законом «О некоммерческих организациях» и ч. 7 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях». При этом следует иметь в виду, что статус автономной некоммерческой организации, установленный Федеральным законом «О некоммерческих организациях», отличается от правового положения публичных автономных учреждений, определенного Федеральным законом «Об автономных учреждениях», применительно к которому имущество, переданное автономному учреждению, находится в государственной или муниципальной собственности и закрепляется за учреждением на праве оперативного управления (см. ч. 1 ст. 3 указанного Федерального закона). В отличие от данного правового режима, имущественные полномочия автономной некоммерческой организации, установленные абз. 2 п. 1 ст. 10 Федерального закона «О некоммерческих организациях», наделяют такие учреждения правом собственности на переданное им имущество. Таким образом, по смыслу п. 4 ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» под автономной некоммерческой организацией следует понимать именно публичное автономное учреждение.

Таким образом, в состав имущества автономного учреждения входят объекты движимого имущества или недвижимость, приобретенные за счет средств трех источников: публичных финансов, внебюджетных денежных средств и пожертвований, применительно к каждому из которых установлен специальный режим правового регулирования.

Пожертвования — один из существенных источников, определяющих имущественный статус автономного учреждения; по своей значимости они уступают только публичным источникам, получаемым в результате собственной коммерческой деятельности. По общему правилу, установленному п. 1 ст. 582 ГК РФ, под пожертвованием понимается дарение вещи или права в общеполезных целях. Соответственно в качестве пожертвования рассматривается не только объект недвижимости или движимая вещь (например, денежные средства), но и нематериализованная субстанция — право, принадлежащее жертвователю, отчуждение которого предусмотрено законодательством.

В зависимости от способов использования автономным учреждением имущественного объекта или права предусмотрены различные правовые режимы пожертвования: унифицированный и специальный. *Унифицированный правовой режим* распространяется на все объекты, передаваемые жертвователем, т.е. на вещь и на право. *Специальный правовой режим* предусматривает передачу только установленных им имущественных объектов — денежных средств, в соответствии с определенными им публичными процедурами.

Унифицированный и специальный правовые режимы пожертвования различаются условиями правовой регламентации. Так, применительно к унифицированному правовому режиму действуют общее правило о пожертвовании, установленное ст. 582 ГК РФ, а также отдельные предписания федеральных законов, в соответствии с которыми право некоммерческих организаций на получение от жертвователя имущественных объектов или прав только презюмируется: публичные процедуры пожертвования такими федеральными законами не определены¹. В отличие от этого, специальный правовой режим пожертвования представляет собой *особый правовой институт*, включающий в себя цивилистические и публичные процедуры, регламентирующие деятельность только отдельных видов некоммерческих организаций (в частности, авто-

¹ Право на формирование имущества некоммерческими организациями, созданными в виде государственных корпораций за счет пожертвований, предусмотрено, например, Федеральным законом «О Банке развития» и Федеральным законом от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

номных учреждений), использующих пожертвованное имущество в целях получения дохода¹.

Гражданско-правовые методы воздействия опосредуются финансово-экономическими и хозяйственными процедурами. Экономические процедуры предусматривают формирование автономным учреждением и иной некоммерческой организацией *целевого капитала, созданного за счет пожертвований, внесенных в виде денежных средств*, поступающих в основном из непубличных источников. В редких случаях и только в отношении отдельных видов некоммерческих организаций жертвователем может быть орган исполнительной власти или муниципальный орган, использующий в качестве пожертвований бюджетные средства. *Пожертвования в виде публичных грантов* предоставляются общественным объединениям, действующим в сферах правозащитной и общественно-политической деятельности. В целом публичные пожертвования представляют собой исключительную меру экономической поддержки отдельных видов некоммерческих организаций. Во всяком случае в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» применяются только косвенные методы стимулирования, например предоставление организациям льготных правовых режимов исполнения фискальных обязанностей; использование бюджетных средств в этих целях не предусмотрено². Общественные организации — грантополучатели вправе использовать предоставленные им денежные средства для формирования целевого капитала³.

Осуществление публичным автономным учреждением экономических процедур, в частности формирование целевого капитала, обусловлено выполнением имущественных обязанностей, в соответствии с особыми правилами аккумуляции и расходования денежных средств. Указанные правила предусматривают:

- 1) формирование целевого капитала и использование доходов, полученных от его использования, в соответствии с социально приоритетными целями, определенными уставом;
- 2) исполнение обязанностей, установленных договором пожертвования (в частности информационных обязанностей перед жертвователем); публичное учреждение обязано соблюдать обя-

¹ Специальный правовой режим пожертвований, установленный Федеральным законом «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», не распространяется на государственные корпорации (см. п. 4, 7 ст. 2 указанного Федерального закона).

² О методах экономической поддержки деятельности некоммерческих организаций см. ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

³ О формировании целевого капитала за счет бюджетных средств см. ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

занности, обусловленные назначением пожертвования, определенным таким договором¹;

3) выполнение обязанностей по расходованию доходов, получаемых от использования целевого капитала², в частности соблюдение паритета между административными расходами и расходами, предназначенными для финансирования собственно уставной деятельности. При этом *административные расходы* включают в себя финансовое обеспечение деятельности, связанной с функционированием органов управления некоммерческой организацией (в том числе с исполнением публичных обязанностей). К такого рода расходам относятся оплата аренды помещений, зданий, сооружений; расходы на проведение аудита и выплату заработной платы; иные расходы, предназначенные для обеспечения социально-приоритетной деятельности организации, установленной ее уставом.

Таким образом, экономические процедуры устанавливают *имущественные обременения, обусловленные публичными потребностями*. Применительно к автономным учреждениям это означает приоритет социально-значимых услуг, оказываемых ими населению, или выполнение уставных работ над услугами и работами, предназначенными для осуществления собственной коммерческой деятельности учреждения. Экономические процедуры, применяемые при формировании целевого капитала и расходовании денежных средств, получаемых от его использования, предусматривают как цивилистические, так и административные методы воздействия, устанавливающие имущественные обязанности некоммерческой организации.

Регламентация корпоративных имущественных правомочий. Содержание распорядительных и организационных процедур

Публичные методы регламентации отношений, связанных с аккумуляцией денежных средств целевого капитала и их использованием, включают в себя распорядительные, организационные и контрольные процедуры (о содержании публичного контроля и его процедурах см. ниже).

☑ *Распорядительные процедуры* устанавливают действия некоммерческой организации, связанные с управлением имуществом, составляющим целевой капитал, в том числе:

а) заключение некоммерческой организацией договора доверительного управления акционерным обществом или обществом

¹ Об обязанностях некоммерческой организации, обусловленных соблюдением прав пожертвования, см. п. 3 ст. 582 ГК РФ, ст. 5 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

² См. ст. 3, 13 указанного Федерального закона.

с ограниченной (дополнительной) ответственностью, которое осуществляет полномочия доверительного управляющего. Стороны обязаны соблюдать обязанности по договору, в частности АО (ОАО) обязано действовать в интересах некоммерческой организации и передавать ей доход от управления имуществом, составляющим целевой капитал; в свою очередь, некоммерческая организация обязана выплатить вознаграждение доверительному управляющему в размере, установленном договором¹;

б) осуществление сторонами полномочий по договору доверительного управления от своего имени. Делегирование таких полномочий допускается только в случаях, установленных законодательством;

в) соблюдение участниками договора доверительного управления имущественных обременений, обусловленных договором и публичным законодательством. Исполнение гражданского договора в данном случае связано с административными процедурами, ограничивающими коммерческую деятельность доверительного управляющего и некоммерческой организации-выгодоприобретателя. Доверительный управляющий обязан соблюдать запреты и ограничения, связанные с управлением вверенным ему имуществом, а некоммерческая организация обязана использовать доход, полученный по договору, по целевому назначению².

☑ В соответствии с *организационными процедурами* устанавливаются обязательные требования к порядку формирования органов некоммерческой организации и содержанию их полномочий. Статус корпоративных органов определяется базовым Федеральным законом «О некоммерческих организациях» либо специальным федеральным законом, устанавливающим правовое положение некоммерческой организации данного вида, например Федеральным законом «Об автономных учреждениях»³. Если в составе имущества некоммерческой организации формируется целевой капитал, в ее структуре создается специальный корпоративный орган — *совет по использованию целевого капитала*, а высший корпоративный орган

¹ См. ч. 1, 10 ст. 16, ст. 18 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

² Об ограничениях в коммерческой деятельности доверительного управляющего и о предъявляемых к нему квалификационных и профессиональных требованиях см. соответственно ст. 15 и 17 указанного Федерального закона.

³ Базовым федеральным законом установлены лишь общие требования к структуре и статусу корпоративных органов и в редких случаях определяется их компетенция (ср. п. 3 ст. 7 и ст. 29, 30 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). О структуре органов автономного учреждения и их компетенции см. ст. 8—11, 13 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

управления наделяется дополнительными полномочиями, связанными с формированием целевого капитала и обеспечением внутреннего и внешнего финансового контроля (аудита)¹.

Публичные информационные обязанности

Содержание имущественных и иных обременений автономного учреждения обусловлено его публичными обязанностями. *Публичные информационные обязанности* учреждения перед наблюдательным советом обусловлены предоставлением документированных сведений об использовании имущества и исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности, документов бухгалтерской отчетности и др. Отчеты учреждения о своей деятельности и иные документы после их рассмотрения наблюдательным советом подлежат *официальному опубликованию* в средствах массовой информации, установленных учредителем. Содержание информационных обязанностей учреждения зависит от вида документированной информации и правового режима ее использования, установленного федеральным законом. В частности, положения о филиалах, представительствах учреждения, документы, отражающие статус наблюдательного совета, должны быть открытыми и доступными, что не предполагает их обязательного опубликования в СМИ в отличие от вышеуказанных документов. Открытость и доступность информации обеспечивается ее размещением в Интернете. Такая информация должна быть предоставлена по письменному или устному запросу заинтересованного лица и в иных случаях, установленных Федеральным законом «Об автономных учреждениях» или федеральным информационным законодательством².

Публичные информационные обязанности учреждения включают в себя обеспечение информационных потребностей специального органа представительства интересов государства — *наблюдательного совета*. Этот орган вправе истребовать у руководителя и коллегиальных органов, создаваемых в учреждении (ученого совета, художественного совета), любую документированную информацию по вопросам, отнесенным к исключительному ведению

¹ О дополнительных прерогативах высшего органа управления некоммерческой организации и о статусе совета по использованию целевого капитала см. соответственно ст. 8 и 9 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

² Об обязанностях учреждения по официальному обнародованию отчетов о своей деятельности см. ч. 10 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях». Об обязанностях автономного учреждения по обеспечению открытости и доступности документированной информации см. ч. 13 ст. 2 указанного Федерального закона.

наблюдательного совета¹. Руководителю учреждения в качестве исполнительного органа учреждения и его коллегиальным органам могут быть адресованы запросы об истребовании информации от наблюдательного совета в целом либо от любого из его членов. Информационные обязанности органов учреждения перед наблюдательным советом свидетельствуют об особом статусе этого коллегиального органа: все иные органы учреждения обязаны исполнить адресованные им требования наблюдательного совета. Такие обязанности имеют публичную основу, поскольку предпосылкой их исполнения является обеспечение информационных потребностей должностных лиц органов исполнительной власти и муниципальных органов, представляющих в наблюдательном совете публичные интересы.

Руководитель автономного учреждения вправе истребовать необходимые сведения в виде документированной информации или в конклюдентной форме у подчиненных должностных лиц. Публичная составляющая таких информационных обязанностей, в отличие от рассмотренных выше, менее выражена, поскольку они предназначены исключительно для удовлетворения корпоративных информационных потребностей. Содержание информационных обязанностей подразделений учреждения и их должностных лиц устанавливается приказами или указаниями руководителя учреждения, обязательными для исполнения его сотрудниками². Такие обязанности в случаях, предусмотренных положениями и иными статутными актами о структурных подразделениях учреждения, осуществляются ими на постоянной основе.

Внешние информационные обязанности. Рассмотренные выше информационные обязанности обусловлены сбором, аналитической обработкой и распространением информации между органами автономного учреждения. В зависимости от их содержания они могут быть публичными или корпоративными, однако в этих случаях информационные отношения возникают внутри структуры автономного учреждения. В отличие от них, *внешние информационные обязанности* обусловлены обеспечением информационных потребностей специальных публичных субъектов, к которым

¹ Наблюдательный совет, любой из его членов вправе истребовать любые сведения о совершении крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, по вопросам аудита бухгалтерской отчетности и по другим вопросам, отнесенным к исключительному ведению наблюдательного совета (см. ч. 10 ст. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

² Приказы руководителя учреждения, а также его указания, в том числе выраженные в форме устного требования, обязательны для исполнения всеми работниками автономного учреждения (см. ч. 2 ст. 13 указанного Федерального закона).

относятся федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и муниципальные исполнительно-распорядительные органы, наделенные полномочиями учредителя автономного учреждения, органы государственного контроля (например, органы, к ведению которых отнесен финансовый, бюджетный, налоговый, лицензионный контроль), надзорные, правоохранительные и иные публичные органы.

Учредитель автономного учреждения не имеет статуса органа учреждения, однако принимаемые им правовые акты имеют высшую юридическую силу в сравнении с корпоративными актами. Таким образом, учредитель определяет содержание информационных обязанностей наблюдательного совета, руководителя и иных органов автономного учреждения. Учредитель вправе истребовать любую документированную информацию в целях обеспечения потребностей, отнесенных к его ведению. Это статутная информация, включающая в себя сведения об изменении устава автономного учреждения, о создании его территориальных органов (филиалов и представительств), о реорганизации автономного учреждения или о его ликвидации, об изъятии имущества, переданного учреждению на праве оперативного управления¹. Для решения кадровых вопросов, отнесенных к его ведению (например, при назначении руководителя автономного учреждения или в случае досрочного прекращения его полномочий) учредитель вправе истребовать информацию, содержащую персональные сведения, или иную информацию, применительно к которой установлен особый правовой режим ее охраны.

Учетные обязанности

Учетные обязанности учреждения предполагают *особый порядок ведения делопроизводства при распоряжении объектами недвижимости и движимым имуществом*. В частности, обособленному учету подлежат особо ценные объекты движимого имущества, переданные учреждению в оперативное управление².

Особой разновидностью учетных обязанностей является *соблюдение правил финансового аудита*, предусматривающих ведение бухгалтерского учета, а также предоставление бухгалтерской и статистической отчетности органу исполнительной власти или

¹ Об исключительных прерогативах учредителя см. ст. 9, п. 1–4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

² О правовых критериях отнесения движимого имущества автономного учреждения к особо ценному движимому имуществу см. ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества».

иному публичному органу (например, налоговому органу или органу государственной статистики). Достоверность бухгалтерской отчетности учреждения подтверждается заключением независимой аудиторской организации, утвержденной наблюдательным советом¹.

Обязанности публичной регламентации

Учреждение может осуществлять важнейшие имущественные правомочия только с предварительного согласия учредителя. Необходимость такого санкционирования предопределяет имущественные обязанности учреждения. Порядок предварительного санкционирования распространяется на сделки, совершаемые автономным учреждением в отношении публичного имущества: объектов недвижимости и особо ценных движимых вещей, закрепленных за учреждением на праве оперативного управления. Сдача в аренду публичного имущества или совершение с ним иных сделок осуществляется с предварительного согласия наблюдательного совета — специального органа публичного представительства, создаваемого в автономных учреждениях в целях обеспечения государственных или муниципальных интересов².

Специальный порядок публичной регламентации установлен применительно к *отдельным видам обязательственных отношений*, участником которых является учреждение:

а) совершению *крупных сделок*, т.е. сделок, цена которых либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% стоимости активов учреждения;

б) сделок, в совершении которых имеется личная заинтересованность членов наблюдательного совета автономного учреждения, его руководителя или заместителей. Применительно к таким сделкам установлены специальные критерии, позволяющие идентифицировать их по признакам родственных связей, коммерческой или административной деятельности³.

Санкционирование двух указанных видов сделок является обязательным независимо от статуса имущества, выступающего

¹ Учетные обязанности в указанных случаях установлены правилами ч. 11, ст. 2, п. 12 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

² О санкционировании арендных отношений в указанных случаях см. ч. 3 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях». Получение предварительного согласия наблюдательного совета при совершении сделок с имуществом, приобретенным учреждением за счет собственной предпринимательской деятельности, допускается только в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 3, ст. 14, 16 и 17 данного Федерального закона.

³ О содержании данных правовых критериев см. ч. 3 ст. 16 указанного Федерального закона.

предметом сделки. Таким образом, получение предварительного согласия необходимо в случаях распоряжения публичным имуществом или имуществом, созданным за счет собственной предпринимательской деятельности учреждения.

Административные обязанности

Административные обязанности учреждения обусловлены публичным статусом некоммерческой организации данного вида, создаваемой в целях обеспечения социально приоритетных потребностей. Административные обязанности учреждений включают в себя:

1) исполнение *публичных поручений*, т.е. заданий учредителя, предусматривающих выполнение работ или оказание услуг, определенных уставом учреждения, на платной основе или безвозмездно¹. Учредитель обеспечивает предоставление финансовых средств и материально-технического имущества, необходимых для осуществления задания;

2) исполнение поручений наблюдательного совета, вынесенных в форме решения (например, наблюдательный совет в соответствии с предложениями руководителя учреждения утверждает кредитные организации, в которых учреждение открывает свои счета).

Бюджетные обязанности

Автономные учреждения могут быть получателями бюджетных средств, и в этом случае на них возлагаются дополнительные обязанности по целевому использованию этих средств². Автономные учреждения — получатели субсидий и субвенций из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета или из средств государственных внебюджетных фондов, становятся участниками *бюджетного процесса*, на них распространяются обязанности, обусловленные проведением финансового и бюджетного контроля. Учреждения соблюдают устные требования или письменные предписания публичных органов — Росфиннадзора и Счетной палаты РФ, проводящих камеральные или выездные проверки.

Автономные учреждения — получатели бюджетных средств являются участниками административных отношений с органом

¹ О статусе публичных поручений см. ч. 2—4 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

² О содержании бюджетных обязанностей автономных учреждений, получающих субсидии, субвенции из средств бюджетов всех уровней или из государственных внебюджетных фондов см. подп. 14 п. 1 ст. 251 части второй НК РФ.

исполнительной власти (или муниципальным органом), предоставляющим публичные финансы. Публичные обязанности автономного учреждения обусловлены не только предоставляемыми им государственными услугами или выполняемыми социально приоритетными работами, т.е. *уставной деятельностью*. В случаях, установленных федеральными законами, органы исполнительной власти — учредители делегируют учреждениям осуществление властных полномочий, отнесенных к их ведению¹. Перераспределение властных полномочий между учредителем — публичным органом и учреждением означает передачу последнему соответствующего имущества (в том числе бюджетных средств), необходимых для осуществления переданных полномочий. В этом случае автономное учреждение наделяется рассмотренными выше обязанностями участника бюджетного процесса.

Содержание публичного контроля и его процедуры

Важнейшим атрибутом публичного статуса автономного учреждения являются отношения, обусловленные проведением государственного контроля (надзора)². *Мероприятия общего контроля* включают в себя проведение лицензионного, санитарного, финансового и иных видов контроля, применительно к которым установлены *унифицированные правила* осуществления контрольных мероприятий³.

Лицензионный контроль. Автономные учреждения, предоставляющие медицинские и образовательные услуги, вправе оказывать эти виды публичных услуг только после осуществления административных процедур, обусловленных *лицензированием*. Статус учреждения-лицензиата в этих случаях устанавливается базовым Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Помимо образовательной и медицинской деятельности к лицензируемым видам социально приоритетной деятельности, которые вправе осуществлять автономные учреждения, относятся:

1) деятельность в области связи, предусматривающая оказание соответствующих публичных услуг населению;

¹ О передаче учредителем властных полномочий подведомственному ему автономному учреждению см. ч. 8 ст. 6.1 ГрК РФ.

² Применительно к данному тексту понятия «контроль» и «надзор» рассматриваются как сопряженные правовые категории.

³ Унифицированные правила установлены Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

- 2) использование результатов интеллектуальной деятельности¹;
- 3) телевизионное вещание и радиовещание;
- 4) фармацевтическая деятельность; деятельность по производству лекарственных средств;
- 5) производство медицинской техники и иные виды деятельности в сферах здравоохранения, применительно к которым процедуры лицензирования устанавливаются Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В этих случаях проводятся унифицированные мероприятия лицензионного контроля, применяемые и к другим организациям-лицензиатам в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В отношении публичных учреждений-лицензиатов установлены упрощенные процедуры лицензирования, не применяемые в других случаях².

Общий и специальный контроль. *Общий контроль* включает в себя контрольные мероприятия, проводимые непосредственно контролирующим органом (например, выездные проверки) и мероприятия *внутреннего контроля*, отнесенные к ведению коллегиальных органов или специальных контрольных органов публичного учреждения. Особой разновидностью финансового контроля является проведение *аудита годовой бухгалтерской отчетности*, проводимого независимой аудиторской организацией. Контрольные мероприятия в этих случаях инициируются специальным органом публичного представительства — наблюдательным советом, к ведению которого отнесено утверждение аудиторской организации и правил проведения контроля. Аудит сочетает в себе внутренние и внешние контрольные процедуры³.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, наряду с мероприятиями общего контроля проводится *специальный контроль*. Его осуществление может быть обусловлено отдельными видами финансовой деятельности (например, получение публичным учреждением наличных денежных средств в виде пожертвований от физических лиц) и влечет за собой проведение выездных

¹ См.: п. 38 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

² При создании публичного учреждения в соответствии с ч. 12 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» не требуется переоформления документов, подтверждающих наличие лицензий.

³ Компетенция наблюдательного совета при проведении аудита бухгалтерской отчетности учреждения определена п. 12 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

контрольных проверок в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Таким образом, контроль проводится органами исполнительной власти (например, лицензирующими органами), а применительно к аудиторским проверкам — саморегулируемыми организациями, действующими по поручению наблюдательного совета публичного учреждения.

Контрольные процедуры включают в себя осуществление мероприятий *корпоративного (внутреннего) контроля*, отнесенных к ведению органа некоммерческой организации, уполномоченного на его проведение, и *специального (внешнего) контроля*. Постоянно действующим органом корпоративного контроля является совет по использованию целевого капитала, обеспечивающий проверки выполнения финансового плана некоммерческой организации¹. Наряду с советом, контрольные мероприятия проводятся также уставными органами некоммерческой организации (например, в автономных учреждениях контроль осуществляется коллегиальными органами — наблюдательным советом, а также ученым советом, художественным советом, создаваемым соответственно в образовательном учреждении или в автономном учреждении, действующем в сфере культуры)². Жертвователю всегда контролирует процедуры аккумуляции и расходования денежных средств, составляющих целевой капитал некоммерческой организации, независимо от того, входит ли он в состав совета или нет³.

Корпоративные контрольные мероприятия включают в себя сопряженные с ними *процедуры бухгалтерского учета и отчетности*⁴. Внешний финансовый контроль осуществляется независимыми аудиторскими организациями, а также органами исполнительной власти, к ведению которых отнесено проведение мероприятий финансового и уставного контроля. Обязательные аудиторские проверки деятельности некоммерческой организации, связанной с аккумуляцией денежных средств, составляющих целевой капи-

¹ См. п. 6 ч. 4 ст. 9 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

² К контрольным органам автономного учреждения, действующим на основе единоначалия, относится *руководитель учреждения*, обеспечивающий контроль за выполнением изданных им правовых актов.

³ О контрольных полномочиях жертвователя см. ч. 1 ст. 5, ч. 6 ст. 9 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

⁴ О мероприятиях обособленного бухгалтерского учета и отчетности см. соответственно ч. 5 ст. 6 и ст. 12 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

тал, и использованием получаемых от него доходов, проводится только в случаях, если балансовая стоимость имущества, составляющего целевой капитал, превышает размеры, установленные федеральным законом¹. Наряду с некоммерческой организацией обязательному аудиту подлежит также деятельность коммерческой организации, осуществляющей по договору доверительного управления пользование денежными средствами, составляющими целевой капитал².

Некоммерческие организации являются объектом общего контроля, в процессе которого проверяется исполнение ими фискальных, информационных и иных публичных обязанностей³. Мероприятия уставного контроля включают в себя выездные и камеральные проверки, проводимые органом юстиции, в процессе которых проверяется соблюдение некоммерческой организацией прав и обязанностей, определенных уставом.

Таким образом, процедуры внешнего контроля отнесены к ведению не только публичных органов (прежде всего — органов исполнительной власти), но и субъектов частного права — например, аудиторских организаций, уполномоченных некоммерческой организацией на проведение проверок⁴. Виды контрольных обязанностей некоммерческих организаций обусловлены объемом их финансово-хозяйственной деятельности. В отношении некоммерческих организаций, формирующих целевой капитал, установлены дополнительные обязанности; объем контрольных обязанностей других некоммерческих организаций существенно меньше.

***Корпоративная ответственность некоммерческих
учреждений и индивидуальная ответственность
их должностных лиц***

По результатам проведения контроля к публичному учреждению и его должностным лицам — нарушителям может быть применена юридическая ответственность, включающая в себя:

¹ В соответствии с ч. 6 ст. 6 указанного Федерального закона обязательный аудит проводится в случаях, если балансовая стоимость данного имущества превышает на конец отчетного года 20 млн руб.

² Обязательный аудит бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности проводится в случаях, предусмотренных п. 4 ч. 1 ст. 17 указанного Федерального закона.

³ Об информационных обязанностях некоммерческой организации перед налоговыми органами, органами государственной статистики и органами юстиции см. п. 1, 3 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

⁴ Аудиторская организация определяется высшим органом управления некоммерческой организации (см. п. 5 ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»).

- меры корпоративной ответственности, применяемые к организации-нарушителю;
- меры дисциплинарной, административной и иной индивидуальной ответственности, применяемые к должностным лицам публичного учреждения.

Меры корпоративной ответственности предусматривают применение административных и гражданско-правовых санкций. Основанием для их применения всегда является *неисполнение публичным учреждением установленных публичных обязанностей*. Нарушение публичным учреждением информационных обязанностей в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.7 КоАП РФ, влечет за собой назначение административного штрафа, взимаемого с организации-учреждения независимо от привлечения к административной ответственности за те же правонарушения ее руководящих должностных лиц.

К публичным учреждениям-лицензиатам, нарушающим требования и условия лицензирования, а также к публичным учреждениям, осуществляющим деятельность, предусмотренную уставом, могут быть применены гражданско-правовые санкции в виде *ликвидации юридического лица* (см. абз. 3 п. 2 ст. 61 ГК РФ). К некоммерческим организациям, созданным в виде публичных учреждений, в этом случае применяются общие процедуры, установленные ГК РФ для всех организаций (ч. 1 ст. 19 Федерального закона «Об автономных учреждениях»). В отличие от них, к государственным корпорациям применяются специальные ликвидационные процедуры, установленные федеральными законами¹. Таким образом, применение гражданско-правовых санкций к публичным некоммерческим учреждениям всегда обусловлено организационно-правовой формой последних, при этом федеральными законами установлены различные предпосылки и процедуры применения таких санкций. Основанием для ликвидации публичного учреждения-лицензиата может быть привлечение организации-нарушителя к административной ответственности, установленной ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ, при этом применению рассматриваемой гражданско-правовой санкции всегда предшествует назначение публичной санкции в виде административного штрафа или административного приостановления деятельности, т.е. гражданско-правовая и административная ответственность в этих случаях представляют собой сопряженные категории.

¹ Ликвидационные процедуры могут быть предусмотрены базовым федеральным законом об учреждении государственной корпорации, однако по преимуществу в этих случаях действуют процедуры, установленные специальным федеральным законом о ликвидации государственной корпорации.

Меры корпоративной ответственности обусловлены объемом имущественных правомочий, отнесенных к ведению некоммерческой организации. К тем из них, которые приняли решение о формировании целевого капитала, может быть применена санкция в виде *расформирования целевого капитала некоммерческой организации* по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений порядка распоряжения и использования денежных средств, составляющих целевой капитал. При этом к грубым нарушениям порядка расходования указанных денежных средств относится использование доходов от целевого капитала:

- на цели, не предусмотренные уставом некоммерческой организации;
- с нарушением установленных нормативов их расходования, например, превышение предельной суммы расходов на административные цели¹;
- с нарушением прав жертвователя, установленных договором пожертвования или завещанием;
- с несоблюдением законного требования жертвователя, выраженного в письменной форме предупреждения об устранении нарушений порядка владения или распоряжения денежными средствами, составляющими целевой капитал².

Независимо от санкции в виде расформирования целевого капитала к организации-нарушителю могут быть также применены *публичные санкции*, установленные Федеральным законом «О некоммерческих организациях» (например, предупреждение организации с обоснованием нарушения и сроков его устранения). *Предупреждение, выносимое органом юстиции*, в отличие от рассмотренных выше судебных санкций, представляет собой типичную меру административного принуждения. Особой разновидностью непубличной санкции является *письменное предупреждение жертвователя*, выносимое им по факту выявленного правонарушения в указанных выше случаях.

¹ О предельных размерах нормативов финансирования административных расходов за счет средств доходов от целевого капитала см. ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях». О предельных размерах расходования имущества, составляющего целевой капитал, и о предельных размерах неиспользованного дохода от доверительного управления см. соответственно ч. 4 и 5 ст. 13 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Нарушение таких нормативов квалифицируется в качестве грубых нарушений.

² О письменных предупреждениях жертвователя см. ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

Меры корпоративной ответственности могут быть применены как к некоммерческой организации — собственнику целевого капитала, так и к коммерческой организации, действующей на основании договора доверительного управления. Коммерческая организация — доверительный управляющий имуществом, составляющим целевой капитал, действует по поручению собственника имущества на основе делегированных ей по договору полномочий. Некоммерческая организация-собственник вправе в одностороннем порядке расторгнуть указанный договор в случае нарушения правил доверительного управления, установленных договором, — *расторжение договора* в указанных случаях представляет собой вторую разновидность непубличной санкции. В обоих рассмотренных случаях непубличные санкции принимаются по факту выявленного правонарушения, и их применение влечет за собой:

а) установление законного требования к нарушителю (применительно к предупреждению);

б) установление имущественных обременений нарушителя, теряющего право на вознаграждение при досрочном расторжении договора доверительного управления.

Таким образом, непубличные санкции наряду с наказаниями, применяемыми публичным органом (или уполномоченным им должностным лицом) влекут за собой реальные или потенциальные имущественные обременения нарушителя (например, неисполнение предупреждения жертвователя влечет за собой санкцию в виде отмены пожертвования), т.е. превентивная санкция становится реальной имущественной санкцией (размер имущественных требований, предъявляемых к нарушителю, в этих случаях соразмерен сумме незаконно использованного пожертвования)¹.

Меры индивидуальной ответственности должностных лиц и сотрудников публичного учреждения различаются в зависимости от различных правовых предпосылок их применения. К руководителю публичного учреждения, а также к члену наблюдательного совета могут быть применены *уставные санкции* в виде досрочного прекращения их полномочий, предусмотренных уставом учреждения и его локальными нормативными правовыми актами. Такие санкции принимаются учредителем публичного учреждения². К руководителю автономного учреждения независимо от его привлечения к уставной ответственно-

¹ Об отмене пожертвования см. п. 4 ст. 582 ГК РФ, ч. 2—4 ст. 5 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

² Соответствующие прерогативы учредителя установлены п. 6 ст. 9, ч. 8 ст. 10 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

сти могут быть применены и цивилистические *имущественные санкции*¹.

Дисциплинарная ответственность членов наблюдательного совета, проходящих государственную службу, устанавливается Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Применительно к другим должностным лицам публичного учреждения применяются дисциплинарные взыскания, установленные ст. 192, 193 ТК РФ².

9.2.3. Публичный статус казенных учреждений

Основы публичного статуса

Казенные учреждения наделены наименьшим объемом имущественных и корпоративных правомочий в сравнении с двумя иными видами публичных учреждений — автономными и бюджетными учреждениями. Доминирующей стороной публичных отношений в сфере деятельности казенных учреждений являются их учредители: федеральное Правительство — применительно к федеральным казенным учреждениям, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации — применительно к казенным учреждениям субъекта Федерации, местная администрация — в отношении муниципальных казенных учреждений³.

Содержание публичных имущественных правомочий

Имущественные правомочия казенного учреждения обусловлены исключительно предназначением его деятельности, оно вправе осуществлять лишь отдельные виды предпринимательства, а именно производить товары и оказывать услуги, соответствующие социально приоритетным уставным целям, а также приобретать и отчуждать имущественные и неимущественные права и участвовать в хозяйственных обществах⁴.

Такие имущественные правомочия опосредуются распоряжениями учредителя, возникновение, изменение и прекращение этих правомочий обусловлено публичным предназначением деятельности казенного учреждения, определяемым его учредителем

¹ Об имущественной ответственности руководителя в случае нелегитимного совершения им крупной сделки см. ч. 3 ст. 15 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

² Применительно к творческим работникам публичных учреждений, например театров, киностудий, концертных организаций, могут быть установлены специальные дисциплинарные санкции (см. ст. 351 ТК РФ).

³ См.: п. 1.1 ст. 14, п. 2 ст. 15 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

⁴ См.: п. 4.2 ст. 1, п. 2 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

в момент создания учреждения. Поскольку учредителем казенного учреждения является публичный орган, реализующий полномочия исполнительной власти¹ и наделенный доминирующими полномочиями, имущественные отношения в этой сфере относятся к публичным имущественным отношениям. Статус таких отношений определяется учредителем и фиксируется в статутных актах казенного учреждения, возникновение и прекращение имущественных отношений обусловлено волеизъявлением учредителя, а сами эти отношения относятся к публичным имущественным отношениям и регламентируются административным и иным публичным законодательством. Такое законодательство ограничивает имущественные правомочия казенного учреждения, но вместе с тем устанавливает иммунитет казенных учреждений в сфере обязательственно-правовых отношений и освобождает их от исполнения обременительных имущественных обязанностей².

Отношения в сфере проведения публичного контроля

Публичный орган, наделенный правомочиями учредителя, проводит контрольные мероприятия, связанные с проверкой выполнения казенным учреждением уставных обязанностей и целевой основой его деятельности в качестве некоммерческой организации³. Наряду с мероприятиями специального контроля, проводимыми в вышеуказанных случаях, казенные учреждения относятся к субъектам налогового, таможенного и иных видов публичного контроля, осуществляемого специализированными органами исполнительной власти или муниципальными органами.

9.3. Публичный статус саморегулируемых организаций

Полномочия саморегулируемых организаций в сферах правовой регламентации

Правовая регламентация представляет собой основополагающий фактор, определяющий административный статус *саморегулируемой организации* — *непубличной некоммерческой организа-*

¹ Сказанное относится только к государственным казенным учреждениям, применительно к муниципальным казенным учреждениям такими правомочиями наделен негосударственный муниципальный орган — местная администрация.

² См.: п. 2.2 ст. 16, п. 2 ст. 19 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

³ Организационная основа публичного контроля в указанных случаях определена п. 5.1 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

ции, объединяющей субъектов частного права в целях обеспечения их корпоративных интересов и защиты их прав во взаимоотношениях с органами государственной власти.

Правовая регламентация деятельности саморегулируемых организаций (далее — СРО) *обеспечивается* различным публичным законодательством в зависимости от сфер их деятельности, ее сущности и предназначения. СРО действует в соответствии с предписаниями Федерального закона «О некоммерческих организациях» только в части, определяющей существо ее статуса, организационно-правовые формы деятельности СРО установлены базовым Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Применительно к тем сферам, в отношении которых предписания базового Федерального закона не применяются, установлены особые правила регламентации, определенные федеральными законами.

СРО наделяется искомыми полномочиями при завершении публичных процедур, связанных с ее учреждением. Некоммерческая организация получает статус СРО в момент внесения органом исполнительной власти сведений в государственный реестр, ее исключение тем же органом из реестра влечет за собой и утрату соответствующих полномочий. Публичные отношения, возникающие при осуществлении процедур учреждения СРО, имеют выраженную административную основу, доминирующей стороной таких отношений является публичный орган, к его ведению отнесено принятие решения о внесении сведений о СРО в государственный реестр — в этом случае публичный орган легитимизирует ее статус.

Весьма значимы полномочия СРО *в сфере правовой регламентации*. К ведению СРО отнесено утверждение стандартов и правил — локальных правовых актов, обязательных для выполнения всеми участниками СРО. Эти виды правовых актов обладают основными атрибутами нормативного правового акта, а именно — они диперсонифицированы и рассчитаны на неоднократное применение. Устанавливая полномочия участников правоотношения, они определяют его сущностные признаки, тем самым применение стандартов и правил не обусловлено существом конкретного правоотношения и никак не связано с возникновением, изменением, приостановлением или прекращением конкретного юридически важного события и обстоятельства в сфере саморегулирования¹. Базовым законом определена со-

¹ Об атрибутах правовых актов СРО см. ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

подчиненность стандартов и правил СРО в системе публичной регламентации в сфере саморегулирования, включающей в себя федеральные законы, подзаконные акты и локальные правовые акты СРО¹. Реализуя полномочия самостоятельно устанавливать права и обязанности своих индивидуальных и корпоративных участников, СРО тем самым наряду с публичными органами относятся к субъектам правовой регламентации, последняя представляет собой опосредованную форму администрирования: СРО устанавливают длящиеся правоотношения, обеспечивают контроль за их исполнением и принимают санкции к нарушителям, определенные стандартами и правилами.

В целом *нормативно-правовая регламентация, отнесенная к ведению СРО, распространяется на следующие сферы саморегулирования:*

корпоративного санкционирования, т.е. установления видов наказаний, применяемых к членам СРО, и процессуальных обязанностей их применения;

внутриорганизационной деятельности, т.е. утверждения стандартов и правил;

корпоративного контроля, т.е. утверждения правил проведения выездных и камеральных проверок;

корпоративных имущественных отношений. СРО определяет порядок поступления денежных средств от своих членов², локальными актами СРО регламентируются также отдельные процедуры формирования компенсационного фонда³.

Нормативно-правовая регламентация отнесена к ведению лишь некоторых видов некоммерческих организаций, наряду со СРО соответствующими полномочиями наделена и Госкорпорация по атомной энергии «Росатом»⁴.

Корпоративный, публичный и организационный контроль

Полномочия СРО в сфере правовой регламентации предопределяют содержание ее компетенции в сфере *корпоративного контроля*. Предметом проведения выездной или камеральной проверки является соблюдение членами СРО стандартов и правил саморе-

¹ См.: ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

² В соответствии с п. 3 ст. 12 указанного Федерального закона.

³ В частности, процедуры, предусмотренные ч. 8 ст. 13 указанного Федерального закона.

⁴ Таким образом, законодатель избирательно наделяет полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования лишь отдельные виды некоммерческих организаций, что особенно очевидно на примере Госкорпорации «Росатом».

гулируемой организации и условий членства в ней. Правовые основания проведения проверок, а также их административные процедуры регламентируются правовыми актами СРО, такие акты, так же как и рассмотренные выше стандарты и правила, обладают надлежащими атрибутами нормативного правового акта¹. *Корпоративный контроль проводится независимо от мероприятий публичного контроля, объектом которого может быть как сама СРО, так и ее участники*².

Публичный контроль отнесен к ведению федеральных органов исполнительной власти (по преимуществу — федеральных служб), исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и иных публичных органов. Особой формой публичного контроля является правоохранительный контроль, отнесенный к ведению органов прокуратуры и иных правоохранительных органов и проводимый в целях предупреждения, пресечения и раскрытия правонарушений в сфере саморегулирования.

Мероприятия публичного контроля в отличие от иных форм контрольной деятельности в сфере саморегулирования, а именно в отличие от корпоративного и внутриорганизационного контроля, инициируются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными публичными органами.

Проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения членами СРО стандартов и правил отнесено к ведению специального органа корпоративного контроля³. Сфера контрольной деятельности такого органа ограничена только проведением проверок соблюдения членами СРО корпоративных стандартов и правил, к его ведению не отнесен контроль в сферах предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществляемой членами СРО, и условий членства в ней⁴. Проведение контрольных

¹ См.: ч. 2, 4 ст. 9 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

² Правовая основа проведения публичного контроля неоднозначна, контрольные мероприятия проводятся в соответствии с базовым законом, однако при его проведении возможно применение Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», во всяком случае в части, не затрагивающей процедур организации и проведения контрольных мероприятий (см. ч. 4 ст. 1 указанного Федерального закона).

³ О сферах корпоративного контроля см. п. 3 ч. 1 ст. 6, ч. 1, 2 ст. 9 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», контрольные полномочия специального органа значительно уже, см. об этом п. 1 ч. 1 ст. 19 указанного Федерального закона.

⁴ Структура и компетенция таких органов устанавливается локальными правовыми актами СРО. См. ч. 2 ст. 19 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

мероприятий в этих сферах корпоративной деятельности отнесено к ведению специальных корпоративных органов¹.

Мероприятия организационного контроля проводятся непосредственно в аппарате СРО и заключаются в проверках деятельности ее органов управления. К ведению коллегиального органа управления СРО отнесены функции организации аудиторской проверки и проведения проверок деятельности исполнительного органа СРО². Формой опосредованного контроля являются утверждение общим собранием членов СРО отчетов, представленных ее коллегиальным и исполнительными органами, а также утверждение ее сметы³. Повседневный контроль за деятельностью аппарата СРО отнесен к ведению ее исполнительного органа.

Таким образом, для контрольных отношений в сфере саморегулирования характерна плюралистичность форм, такими правоотношениями опосредуются не только собственно корпоративная деятельность СРО, но и функционирование ее аппарата, а также взаимоотношения СРО и ее членов с органами публичного контроля.

Корпоративная и публичная ответственность

По результатам проведения контрольных мероприятий к членам СРО — нарушителям норм и правил, установленных федеральным законодательством, подзаконными актами и локальными нормативными актами СРО, применяются *меры корпоративной ответственности*, а именно санкции, определенные базовым Федеральным законом и локальными нормативными актами СРО. Независимо от применения таких санкций к нарушителям могут быть применены публичные наказания, обусловленные совершением ими налогового, административного или иного публичного правонарушения, а также гражданско-правовые санкции, установленные ГК РФ.

Совершение членами СРО корпоративного правонарушения влечет за собой применение корпоративных санкций, устанавливающих имущественные обременения нарушителя или определяющих ограничения его субъективных имущественных прав.

¹ О полномочиях СРО, предусматривающих установление корпоративных санкций, помимо тех, которые непосредственно определены базовым Федеральным законом, см. ч. 4 ст. 3 и п. 5 ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

² См.: п. 3 ч. 7 ст. 17 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

³ См. соответственно п. 6, 7 ч. 3 ст. 16 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

Основным видом корпоративной санкции, ограничивающей имущественные правомочия нарушителя, является штраф, исчисляемый в денежном эквиваленте⁴.

К корпоративным санкциям, влекущим опосредованные (релятивные) обременения правонарушителя, относится предупреждение, выносимое в письменной форме и представляющее собой порицание нарушителя. Обнародование сведений о предупреждении нарушителя и информации о факте правонарушения может повлечь за собой причинение репутационного вреда нарушителю и тем самым негативно сказаться на его профессиональной компетенции и имущественном статусе⁵. К релятивным санкциям относятся также и предписания, обязывающие устранить выявленные нарушения в установленный срок. Вынесение предписания влечет за собой обнародование сведений о правонарушителе и рассмотренные выше релятивные последствия.

Наиболее обременительной корпоративной санкцией является исключение лиц из членов СРО, в отличие от нее рассмотренные выше корпоративные санкции принимаются специализированным органом СРО непосредственно и вступают в силу в момент их принятия⁶. Санкция в виде исключения лица из членов СРО представляет собой корпоративную санкцию, обусловленную различными административными процедурами, а именно — выявлением факта правонарушения специализированным органом СРО с последующей инициацией процедуры исключения лица из членов СРО.

Публичные санкции в сфере саморегулирования установлены базовым Федеральным законом, помимо них локальными правовыми актами СРО могут быть установлены иные санкции, предназначенные для данной саморегулируемой организации. Локальные правовые акты регламентируют обязанности лица, понуждают его к осуществлению обременительных действий или непосредственно устанавливают обременения, тем самым такие правовые акты, фиксирующие правомочия лица, отвечают предназначению нормативной регламентации и относятся к нормативным правовым актам. Публичные санкции применяются к СРО, не исполняющим обязанности перед органом исполнительной власти, правоохранительным и иным публичным органом; применительно к сфере

⁴ В отличие от сферы саморегулирования, административный штраф исчисляется на основе 12 взаимоисключающих правовых критериев.

⁵ Обязательное обнародование сведений о корпоративных и публичных санкциях в сфере саморегулирования предусмотрены п. 8 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

⁶ Рассмотренные выше санкции принимаются решением специального органа СРО, см. ч. 5 ст. 10, п. 2 ч. 1 ст. 19 рассматриваемого Федерального закона.

саморегулирования они установлены базовым Федеральным законом, а в части, не урегулированной им, — Федеральным законом «О некоммерческих организациях», применение последнего обусловлено предназначением саморегулируемой организации в сфере некоммерческой деятельности. Неисполнение публичных обязанностей, установленных упомянутыми федеральными законами, квалифицируется в качестве специального публичного правонарушения. Публичные обязанности устанавливаются налоговым, таможенным и иным публичным законодательством, правонарушения такого рода квалифицируются в качестве общих (унифицированных) публичных правонарушений, в отличие от упомянутых выше они применяются ко всем правонарушителям, специфика саморегулирования не является существенным правовым элементом при квалификации правонарушений такого рода.

Применение публичных санкций опосредуется некоторыми процессуальными действиями, а именно специальные публичные санкции, т.е. санкции, предусмотренные базовым Федеральным законом и Федеральным законом «О некоммерческих организациях», применяются независимо от квалификации признаков виновного деяния, в отличие от них выявление признаков вины представляет собой обязательный атрибут юрисдикционных действий, обусловленных совершением унифицированного правонарушения, например административного проступка.

В отличие от рассмотренных выше корпоративных санкций унифицированные санкции применяются как в отношении СРО, так и в отношении ее членов — субъектов предпринимательства и профессиональной деятельности. Виды публичных санкций обусловлены существом административного, налогового, таможенного и иного публичного правонарушения.

Публичные информационные обязанности

Специальные публичные обязанности СРО обусловлены ее предназначением в сфере социально приоритетной деятельности, так же как и другие некоммерческие организации СРО исполняют *публичные информационные обязанности*, обусловленные:

а) ведением реестра СРО. Документированная информация представляется в уполномоченный орган исполнительной власти при учреждении СРО, а в случае внесения в нее корректив — и на последующих стадиях деятельности СРО¹. Нарушение сроков представления такой информации или ее представление в ненадлежащем виде (т.е. в неполном или искаженном виде) квалифи-

¹ См.: ч. 8 ст. 20 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

пируются в качестве административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.7 КоАП РФ;

б) корпоративной деятельностью СРО, в частности, саморегулируемая организация обязана представить в публичный орган документированную информацию о размере своего компенсационного фонда¹. Нарушение сроков представления такой информации или ее ненадлежащее представление (см. п. «а») квалифицируются по ст. 19.7 КОАП РФ. Независимо от применения мер административной ответственности к СРО — нарушителю применяется одна из мер корпоративной ответственности, установленных базовым Федеральным законом, а именно публичная санкция в виде исключения сведений о некоммерческой организации — нарушителе из реестра саморегулируемых организаций, влекущая за собой инициацию публичным органом судебной процедуры прекращения статуса СРО²;

в) деятельностью СРО в сфере правовой регламентации. СРО вменяется в обязанность представлять уполномоченному федеральному органу стандарты и правила СРО, а также проекты некоторых индивидуальных правовых актов³. Таким образом, применительно к стандартам и правилам публичному согласованию подлежит и деятельность СРО в сфере нормативно-правового регулирования.

В отношении рассматриваемого публичного правонарушения органом исполнительной производятся юрисдикционные действия, указанные в п. «б», т.е. возбуждается дело об административном правонарушении и независимо от него иницируется процедура применения публичной санкции, влекущей за собой прекращение статуса СРО-нарушителя. Применение этой санкции обусловлено подтверждением факта рецидива правонарушения, в этом случае публичный орган должен доказать факт нарушения СРО в течение года более двух раз обязанностей, установленных базовым Федеральным законом и иными федеральными законами, если эти нарушения не устранены или не подлежат устранению⁴.

¹ См.: ч. 4 ст. 21 Федерального закона «О саморегулируемых организациях». В данном случае речь идет об информационных обязанностях, обусловленных имущественной деятельностью СРО.

² Вышеуказанные публичные процедуры следует рассматривать в контексте применения единой публичной санкции. Ср. ч. 4 и п. 3 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

³ Базовым Федеральным законом не предусмотрено согласование проектов указанных корпоративных актов, таким образом, по смыслу п. 1 ч. 3 ст. 22 этого Закона, в уполномоченный орган исполнительной власти направляются уже утвержденные коллегиальным органом СРО стандарты и правила.

⁴ См.: ч. 4 ст. 21 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

9.4. Административный статус публичных корпоративных образований

9.4.1. Публичный статус государственных корпораций

Формы правовой регламентации

Государственные корпорации относятся к особым публичным некоммерческим организациям, наделенными значительными имущественными правомочиями. Публичный статус государственных корпораций¹ обусловлен их особыми отношениями с органами исполнительной власти и иными публичными органами. Важнейшей правовой предпосылкой создания государственной корпорации является осуществление ею общественно значимой деятельности в сферах социальной политики, оказание государственных услуг (например, медицинских, образовательных, услуг в сфере перевозочной деятельности), финансовой и банковской деятельности, отвечающей потребностям государства. Содержание приоритетной общегосударственной деятельности, в целях осуществления которой создается государственная корпорация, определяется федеральным законом. Особый статус корпораций предопределен ее правовым положением: из всех форм некоммерческих организаций только государственные корпорации и автономные учреждения создаются государством — Российской Федерацией. Республики в составе России, наряду с Российской Федерацией, также имеющие государственно-правовой статус, не вправе создавать государственные корпорации².

В сфере правовой регламентации статус корпораций устанавливается *федеральными законами*, однако необходимо учитывать следующие особенности статуса таких законов.

☑ *Статутные федеральные законы* определяют компетенцию и организационно-правовые формы деятельности корпораций³. Применительно к каждой из них принимается статутный

¹ Далее также — корпорации.

² В отличие от государственных корпораций автономные учреждения могут быть созданы не только Российской Федерацией, но и иными публичными субъектами — субъектом РФ или муниципальным образованием (см. ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

³ По смыслу ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» федеральные законы не только предусматривают создание соответствующей государственной корпорации, но и устанавливают ее функции, полномочия и иные составляющие публичного статуса. В частности, такими законами определяется имущественное положение корпораций (см. п. 2 ст. 7.1 указанного Федерального закона).

федеральный закон, устанавливающий ее функции и полномочия, виды правоотношений с органами исполнительной власти, имущественное положение корпорации. Статутный федеральный закон всегда доминирует в системе федеральных законов, регламентирующих деятельность корпораций: при возникновении коллизий его предписаний с предписаниями иных федеральных законов применению подлежит статутный федеральный закон, которым устанавливается, когда и в каких случаях могут быть применены иные федеральные законы¹.

В случаях, установленных статутным федеральным законом, организационные формы деятельности государственной корпорации могут быть определены *специальным федеральным законом*, действующим наряду со статутным федеральным законом. Специальными федеральными законами могут быть установлены, в частности, порядок использования имущества государственной корпорации при ее реорганизации или ликвидации, сроки проведения этих организационных мероприятий².

☑ *Ординарные федеральные законы* определяют основы публичного статуса государственной корпорации в целом как одной из форм некоммерческих организаций, при этом не регламентируются отдельные элементы ее статуса. Например, наименование органов управления корпорации и их компетенция могут быть установлены только статутным федеральным законом. Сфера применения ординарных федеральных законов ограничена отдельными предписаниями (так, основы публичного статуса государственных корпораций определяются правилами ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Ординарные федеральные законы применяются в сферах, установленных статутными федеральными законами. Например, ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О Банке развития» предусмотрено, что государственная регистрация Банка развития как особой разновидности государственной корпорации регламентируется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических

¹ Применительно к государственной корпорации «Банк развития» статутным Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ устанавливаются предписания Федерального закона «О некоммерческих организациях», не подлежащие применению. Так, согласно ч. 2 ст. 19 Федерального закона «О Банке развития» к процедуре ликвидации этой государственной корпорации не применяются правила, предусмотренные федеральным законодательством о несостоятельности (банкротстве). Применение к Банку развития федерального законодательства о банках и банковской деятельности возможно только в случаях, установленных в ч. 2 и 3 ст. 4 Федерального закона «О Банке развития».

² См. ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О Банке развития».

лиц и индивидуальных предпринимателей». Таким образом, применительно к указанной государственной корпорации предусмотрена возможность использования предписаний ординарного федерального закона.

К *подзаконным актам*, регламентирующим деятельность государственных корпораций, относятся в основном постановления Правительства РФ¹. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти применяются только в случаях, специально предусмотренных рассматриваемыми федеральными законами, указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Содержание публичных правомочий

Для государственных корпораций установлен особый порядок взаимоотношений с органами исполнительной власти и иными публичными органами. В *административной сфере* взаимодействие корпораций и публичных органов возникает в момент завершения организационных мероприятий, связанных с *учреждением корпорации*. К таким мероприятиям относится внесение публичным органом имущественного вноса в форме недвижимого имущества, публичных финансовых средств, технического обеспечения. Публичный имущественный взнос составляет основу уставного капитала корпорации. На последующих стадиях деятельности, т.е. после завершения всех мероприятий, обусловленных учреждением корпорации, основу ее имущественного статуса составляют доходы, полученные от осуществления ее уставной деятельности по управлению публичными финансами; инвестиционных проектов и иных общественно значимых функций. По общему правилу завершение организационных мероприятий определяется прекращением *публичных процедур*, к которым относятся государственная регистрация корпорации в качестве юридического лица и последующее формирование ее руководящих органов. Статутным федеральным законом могут быть установлены иные публичные процедуры, при осуществлении которых корпорация в полном объеме наделяется правомочиями государственной некоммерческой организации². Регистрационные процедуры,

¹ О сфере применения подзаконных актов см., например, ч. 2 и 4 ст. 6, ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О Банке развития». В данном случае регламентация деятельности государственной корпорации указами Президента РФ возможна только применительно к ч. 2 ст. 15 указанного Федерального закона.

² Применительно к Банку развития как особой государственной корпорации к указанным процедурам относятся государственная регистрация корпорации в качестве юридического лица, а также последующие процедуры создания руководящих органов корпорации, назначения ее председателя, наблюдательного совета и правления Банка развития (см. соответственно ч. 3—6 ст. 17 Федерального закона «О Банке развития»).

связанные с созданием корпорации в качестве публичного юридического лица, предшествуют иным организационным мероприятиям (например, формированию ее единоличных и коллегиальных органов управления). Регистрационные процедуры проводятся Минюстом России и завершаются в момент выдачи свидетельства о государственной регистрации¹. Таким образом, государственная корпорация реализует свои правомочия субъекта публичных отношений в момент возбуждения регистрационных отношений, однако имущественными и иными правомочиями в полном объеме корпорация наделяется после завершения всех публичным процедур, определенных статутным федеральным законом.

Организационные процедуры протекают на этапе *формирования руководящих органов* государственной корпорации, их компетенция определяется статутным федеральным законом. Виды руководящих органов корпорации обусловлены ее назначением, однако можно отметить некоторые унифицированные особенности, характерные для всех государственных корпораций. Органы исполнительной власти или иные публичные органы устанавливают формы своего представительства в *коллегиальных органах* управления корпорации — наблюдательном совете, правлении или иных органах, определяемых федеральным законом. Статус корпорации в отличие от других видов некоммерческих организаций устанавливается федеральным законом, актами органов исполнительной власти и иных публичных органов (требования ст. 52 ГК РФ о принятии устава как специального учредительного документа в данном случае не применяются)². Задачи, функции и полномочия коллегиальных органов устанавливаются положениями и иными внутренними нормативными актами, утверждаемыми такими органами³. Порядок созыва и проведения заседаний коллегиальных органов, а также процедура принятия ими решений определяются *регламентами* — эти нормативные правовые акты применяются в целях упорядочения внутриорганизационной деятельности корпорации и не относятся к учредительным документам⁴. Публичные интере-

¹ К ведению Минюста России (или его территориальных органов) отнесено принятие решений о государственной регистрации всех видов некоммерческих организаций (см. п. 4 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»).

² См. абз. 1 п. 3 ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

³ Положения об органах управления Банка развития утверждают его наблюдательным советом (п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О Банке развития»).

⁴ Регламент правления Банка развития утверждается его наблюдательным советом в соответствии с правилами ч. 5 ст. 13 Федерального закона «О Банке развития».

сы государства всегда доминируют в решениях, принимаемых коллегиальным органом управления корпорации. Государство в лице своих представителей в коллегиальных органах контролирует деятельность председателя или иного высшего должностного лица корпорации. Порядок назначения на должность председателя корпорации и его освобождения от должности определяется федеральным законом. Применительно к Банку развития соответствующие полномочия отнесены к ведению главы государства. Председатель корпорации является ее *единоличным исполнительным органом*, в своей деятельности он руководствуется решениями коллегиальных органов. Порядок взаимоотношений председателя корпорации с соответствующим коллегиальным органом определяется положением о наблюдательном совете или иными внутренними актами корпорации, которыми устанавливается и ответственность председателя корпорации¹.

Таким образом, председатель корпорации подконтролен и подотчетен коллегиальному органу и обязан осуществлять принятые им решения: тем самым реализуются и публичные интересы государства, представленного в корпорации должностными лицами органов исполнительной власти, входящими в состав наблюдательного совета (совета директоров) и правления государственной корпорации. Общегосударственные интересы всегда доминируют над корпоративными интересами, это подтверждается главенствующей ролью наблюдательного совета (совета директоров) государственной корпорации в системе ее органов управления: именно советы как специальные коллегиальные органы, в состав которых входят представители публичных органов, всегда составляющие большинство членов совета, определяют политику повседневной деятельности правления².

¹ Применительно к Банку развития положение о наблюдательном совете утверждается Правительством РФ; положение об органах управления Банка развития, а также положения о его филиалах и представительствах утверждаются наблюдательным советом Банка развития (см. соответственно п. 2 ч. 2 ст. 6, п. 3 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О Банке развития»).

² Правительство РФ формирует состав наблюдательного совета Банка развития. Председателем этого коллегиального органа *ex officio* является председатель Правительства РФ.

Представители государства доминируют в деятельности *Агентства по страхованию вкладов*, также наделенного полномочиями государственной корпорации. Представители Правительства РФ в совете директоров Агентства составляют большинство его членов (см. соответственно ч. 1 и 2 ст. 10 Федерального закона «О Банке развития», ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»).

Общегосударственные интересы определяют *имущественный статус* корпорации. Все государственные корпорации в соответствии со статусом некоммерческой организации осуществляют деятельность по ее целевому предназначению — в формах, установленных федеральным законом о создании государственной корпорации¹. Государство наделяет корпорации особыми имущественными правами и обязанностями. Кроме того, взаимоотношения государственной корпорации и правительства обусловлены политикой *государственного протекционизма*: публичное покровительство деятельности корпораций предусматривает передачу им отдельных государственно-властных полномочий, а также предоставление им специальных льгот и преимуществ, отсутствующих у других участников коммерческой деятельности. Интересы Российской Федерации в отношениях с государственными корпорациями представляют Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, Банк России, иные публичные органы и их должностные лица. Указанные органы делегируют корпорациям отдельные публичные полномочия в формах и объеме, установленном статутным федеральным законом. Например, Банк развития вправе предоставлять государственные гарантии российским и зарубежным коммерческим организациям (в том числе банкам). Наряду с ними Банк развития выдает собственные банковские гарантии участникам внешнеторговой деятельности². Он выступает от имени Российской Федерации в межгосударственных финансовых отношениях, в частности в отношениях, обусловленных предоставлением иностранным государством кредитов и займов Российской Федерации, и совершает от имени России расчеты по таким кредитам и займам³.

Отношения публичных органов с корпорациями строятся на принципе *государственно-частного партнерства*. Корпорация признает доминирующую роль общегосударственных интересов во взаимоотношениях с публичным органом. Она участвует в реализации федеральных целевых и государственных инвестицион-

¹ Основы статуса государственной корпорации в сфере предпринимательской деятельности установлены п. 2 ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», однако содержание ее коммерческих правомочий определяются статутным федеральным законом.

² О выдаче Банком развития банковских гарантий, а также о предоставлении им публичных гарантий отечественным и зарубежным субъектам предпринимательства см. соответственно п. 13, 20 ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О Банке развития».

³ О полномочиях Банка развития в сфере межгосударственных расчетно-кредитных операций см. п. 21 ч. 3 ст. 3 указанного Федерального закона.

ных программ (включая внешнеэкономические), руководствуясь прежде всего публичными интересами государства наряду с корпоративными интересами¹. В регламентации имущественных правомочий корпорации особую значимость имеют нормативные правовые акты Правительства РФ. Например, применительно к одной из крупнейших государственных корпораций — Банку развития — Правительство РФ утверждает основные направления и показатели инвестиционной и финансовой деятельности². Государственная протекционистская политика обусловлена значимостью корпораций в социально приоритетных сферах. Применительно к Банку развития — одному из крупнейших в России банков по объему капитализации — государство берет на себя *особые имущественные обязательства*. Так, Правительство РФ, являясь гарантом имущественной устойчивости государственной корпорации, вправе принять решение об увеличении имущественного взноса за счет средств федерального бюджета или решение о предоставлении Банку развития иного публичного имущества (например, недвижимости)³. Имущественный взнос может быть увеличен за счет предоставления корпорации не только традиционных имущественных объектов: в этом качестве могут выступать и *особые имущественные права и обязанности*, в том числе права требования, долги, обязательства по выплате платежей. В качестве публичного имущества, отчуждаемого в данном случае, выступают имущественные комплексы, движимое и недвижимое имущество федеральных государственных учреждений и другие имущественные объекты, находящиеся в федеральной собственности.

Таким образом, имущественные отношения между государством и корпорацией возникают в момент формирования ее уставного капитала; они являются длящимися, стабильными и устойчивыми на протяжении всей деятельности государственной корпорации. Выступая в качестве одного из видов некоммерческих учреждений, корпорация представляет собой неординарный субъект частноправовых отношений. Корпорации могут быть

¹ О содержании принципа государственно-частного партнерства применительно к деятельности государственной корпорации «Банк развития», а также об участии Банка развития в осуществлении федеральных целевых программ и государственных инвестиционных программ см. п. 10, 11 ч. 3 ст. 3 данного Федерального закона.

² Об утверждении Правительством РФ *Меморандума о финансовой политике Банка развития* и о содержании Меморандума см. там же ч. 6 ст. 4, ч. 2 и 4 ст. 6.

³ Об имущественных отношениях Правительства РФ с Банком развития см. ч. 3 ст. 18 Федерального закона «О Банке развития».

созданы в форме банков, агентств; в некоторых случаях они могут быть наделены полномочиями федеральных унитарных предприятий и выступают в предпринимательской деятельности в качестве публичной коммерческой организации. Во всяком случае статус корпорации устанавливается специальным федеральным законом, наделяющим ее не только специальными имущественными полномочиями, но и особыми публичными правами во взаимоотношениях с органами исполнительной власти и иными государственными органами. Например, государственная корпорация «Банк развития» представляет собой особую кредитную организацию; ее полномочия в сфере банковской деятельности определяются специальными федеральными законами и отличаются от имущественных полномочий коммерческих банков, к которым банковское законодательство применяется без ограничений¹.

Итак, государственные корпорации осуществляют свои полномочия по согласованию или при непосредственном участии органов исполнительной власти. Можно выделить следующие основные *сферы взаимоотношений корпораций и публичных органов*.

1. При осуществлении *лицензионно-разрешительных правил* корпорации-лицензиаты обязаны соблюдать требования, установленные лицензирующим органом, в частности, при осуществлении таким органом мероприятий лицензионного контроля². В соответствии со статусом корпорации, установленным федеральным законом, на них распространяются общие требования, определенные федеральным законодательством о лицензировании, либо к корпорациям применяются специальные требования, установленные федеральным законом. Например, Банк развития осуществляет банковские операции в соответствии с Федеральным законом «О Банке развития»; общие требования по лицензированию, установленные ст. 13 Федерального закона «О банке и банковской деятельности», в данном случае не применяются.

¹ О распространении на государственную корпорацию «Банк развития» банковского законодательства см. ст. 7, 13, 40 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»; п. 5 ст. 11 НК РФ.

² См.: приказ Министерства промышленности и энергетики РФ и Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 апреля 2005 г. № 591 «О предоставлении лицензий на осуществлении деятельности по ремонту средств измерений федеральному государственному унитарному предприятию «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации». В данном случае корпорация подконтрольна лицензирующему органу — Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии.

2. В сфере *коммерческой деятельности* правомочия государственной корпорации ограничены в интересах обеспечения общественных потребностей. Прибыль государственной корпорации может быть использована по согласованию с публичным органом, установленным федеральным законом. Как правило, такая прибыль может быть использована с согласия наблюдательного совета или иного коллегиального органа, представляющего интересы государства¹.

Корпоративные формы управления

Государственная корпорация реализует свои правомочия на основе сочетания внутриорганизационных и внешних форм управления. Собственно *корпоративные формы управления* включают в себя:

а) правовые акты, принимаемые *коллегиальными органами* — наблюдательным советом, правлением и иными коллегиальными органами, в частности органами внутреннего финансового контроля — ревизионной комиссией, службой внутреннего контроля, службой внутреннего аудита². Коллегиальные органы принимают постановления, решения и иные правовые акты, предусмотренные внутренними установлениями соответствующей корпорации;

б) акты, принимаемые специальным *органом публичного представительства интересов Российской Федерации* — наблюдательным советом, советом директоров. Они доминируют в системе

¹ Например, Банк развития вправе использовать прибыль только по согласованию с наблюдательным советом (см. п. 5 ст. 14 Федерального закона «О Банке развития»).

² О службе внутреннего аудита, подотчетной совету директоров государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», см. ч. 2 ст. 25 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

Статус и компетенция специальных коллегиальных органов управления обусловлены назначением государственной корпорации, установленной законодательством. В соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» предусмотрено создание ревизионных комиссий — специального органа внутреннего финансового контроля, действующего наряду с внешней аудиторской организацией, к ведению которой отнесена проверка бухгалтерского учета и финансовой отчетности корпорации (в том числе и контроль за достоверностью соответствующих финансовых показателей). О соотношении полномочий внутреннего и внешнего финансового контроля см. ч. 2 и 3 ст. 8, ст. 18 указанного Федерального закона. Создание специальных органов внутреннего финансового контроля может быть не предусмотрено в других корпорациях (см. ст. 12, 13 указанного Федерального закона).

корпоративных правовых актов: такими актами утверждаются решения правления или единоличного исполнительного органа, если ими предусмотрено изменение имущественного статуса корпорации. Орган публичного представительства утверждает положения о структурных подразделениях аппарата корпорации, положения о филиалах и представительствах и иные статутные акты, разработанные правлением корпорации¹. Статутные акты, принимаемые в этих случаях, предназначены для неоднократного применения, они обязательны для исполнения всеми сотрудниками корпорации и отвечают иным критериям, предъявляемым к нормативным правовым актам. В отличие от них статутные акты корпорации подлежат применению только в системе созданных ею органов управления.

Единоличный исполнительный орган корпорации (генеральный директор, председатель и др.) принимает приказы и распоряжения; их юридическая сила обусловлена иерархией и соподчиненностью исполнительного органа в системе органов управления корпорации. Такие акты принимаются в соответствии с решениями коллегиального органа и не могут им противоречить. К методам управленческой деятельности единоличного органа, помимо принятия актов, относится и представительство интересов корпорации при совершении сделок.

Сделки, совершаемые исполнительным органом от имени корпорации, влекущие за собой изменение ее имущественного статуса, подлежат одобрению наблюдательным советом или иным органом публичного представительства. Это так называемые *крупные сделки*, критерии которых установлены федеральным законом, а в случаях, прямо им предусмотренных, — также и подзаконным актом². Председатель (генеральный директор) корпорации является ее высшим должностным лицом и возглавляет правление корпорации.

Органы внутреннего финансового контроля (ревизионная комиссия, служба внутреннего аудита, служба внутреннего контроля) обеспечивают внутренний аудит в корпорации и подчиняются органу публичного представительства (наблюдательному совету,

¹ Об утверждении наблюдательным советом Банка развития статутных актов об органах управления центрального аппарата и территориальных органах см. п. 2, 3 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О Банке развития». Утверждение наблюдательным советом (советом директоров) статутных актов корпорации предусмотрено и в других случаях (см. ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий»).

² Об имущественных критериях крупных сделок, совершенных в системе Банка развития, см. п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О Банке развития».

совету директоров и др.), которому они подотчетны¹. Внутренний финансовый контроль проводится независимо от внешнего аудита, осуществляемого самостоятельной аудиторской организацией. Акты органов внутреннего финансового контроля обусловлены содержанием их контрольных полномочий. Например, такие органы принимают решения о проведении внеочередных проверок финансово-хозяйственной деятельности. Заключения, принимаемые органом внутреннего финансового контроля по результатам проведения проверки, направляются в вышестоящий орган — наблюдательный совет, совет директоров².

Правовые акты представляют собой одну из основных форм *внешнего управления корпорацией*. Такие акты являются важнейшим методом регламентации взаимоотношений корпорации с органами общего и специального контроля, органами исполнительной власти, иными публичными органами, а также с независимой аудиторской организацией.

Методы публичной регламентации

Статус корпорации исключает вмешательство органов государственной власти в ее хозяйственную деятельность, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе о создании корпорации³. Законодательством регламентированы следующие случаи непосредственного публичного вмешательства в деятельность государственных корпораций.

☑ В сфере кадровой политики к ведению Правительства РФ отнесены полномочия по формированию специального органа

¹ О статусе служб внутреннего аудита (контроля), создаваемых соответственно Агентством по страхованию вкладов и Банком развития, см. ч. 2 ст. 25 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», ч. 4 ст. 8 Федерального закона «О Банке развития».

² О полномочиях ревизионной комиссии Российской корпорации нанотехнологий см. ст. 18 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий».

³ Принцип невмешательства публичных органов в деятельность корпораций закрепляется федеральными законами избирательно в зависимости от назначения корпораций и существа общественных потребностей. Этот принцип установлен статутными федеральными законами «О Банке развития» и «О Российской корпорации нанотехнологий», однако применительно к Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и Агентству по страхованию вкладов соответствующие предписания статутными федеральными законами не предусмотрены (ср. ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О Банке развития» и ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий» со ст. 6—11 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», ст. 14—22 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»).

публичного представительства (наблюдательного совета, совета директоров и др.). Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности должностных лиц, входящих в состав такого органа. Правительство РФ доминирует в деятельности органа публичного представительства, определяя статус всех лиц, входящих в его состав (например, в случае с наблюдательным советом Банка развития¹), либо руководствуется квотой своего участия при формировании такого органа. Так, в наблюдательных советах, созданных в Российской корпорации нанотехнологий, в Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и в совете директоров Агентства по страхованию вкладов, Правительство РФ участвует в формировании таких органов на паритетной основе в соответствии с квотами своего представительства, определенными соответствующим статутным законом². В этих случаях Правительство РФ назначает членов наблюдательного совета наряду с Президентом РФ, палатами Федерального Собрания и иными публичными органами (например, Банком России, Общественной палатой РФ³).

☑ *В сфере имущественных отношений* публичное вмешательство наиболее значимо. При осуществлении коммерческой деятельности государственные концерны вправе расходовать прибыль по целевому назначению, т.е. в соответствии с социально-приоритетными направлениями, установленными федеральным законом о создании корпорации. Орган публичного представительства (наблюдательный совет, совет директоров и др.) определяет основы инвестиционной и финансовой деятельности корпорации, в том числе санкционирует крупные имущественные сделки⁴. Таким образом, корпорация при осуществлении предпринимательской деятельности не вправе инвестировать денежные средства, руководствуясь механизмом рыночной

¹ См. ч. 2 ст. 6, ст. 10 Федерального закона «О Банке развития».

² О квотах публичного представительства в наблюдательном совете (совете директоров) в этих случаях см. п. 4 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий», ч. 4 ст. 7 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

³ Представительство Банка России предусмотрено в совете директоров Агентства по страхованию вкладов. Представители Общественной палаты РФ входят в состав наблюдательного совета Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

⁴ О санкционировании наблюдательным советом имущественных сделок корпорации см. п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О Банке развития», п. 14 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий».

конъюнктуры: общегосударственные публичные потребности всегда доминируют над корпоративными интересами. Объекты инвестирования прибыли, получаемой корпорацией, определены федеральным законом о ее создании, причем в некоторых случаях предусмотрено использование прибыли только в соответствии с общегосударственными интересами¹. Государственные корпорации, предназначением которых является финансирование социально приоритетных проектов развития промышленности, прикладной науки или отраслей жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивают контроль за целевым расходованием средств, а в случае выявления нарушений вправе приостанавливать финансирование, при этом нарушителю направляется представление об устранении выявленных нарушений. Невыполнение представления или его ненадлежащее выполнение (например, при нарушении указанных в нем сроков) влечет за собой прекращение финансирования².

Формы публичного контроля

Государственные корпорации, как и другие субъекты коммерческой деятельности, должны исполнять обязанности, обусловленные проведением мер *публичного контроля*. Корпорации обязаны соблюдать требования должностных лиц при проведении экологического, лицензионного, санитарного, налогового, таможенного контроля. В частности, они обязаны предоставлять документированную информацию по запросу контролирующих органов при проведении камеральных проверок, либо обеспечивать доступ должностных лиц таких органов в служебные помещения при проведении выездных проверок. Государственные корпорации подлежат финансовому контролю только в случаях, непосредственно установленных законами. В частности, это предусмотрено при проведении внешнего аудита и контроля за финансированием инвестиционных проектов. Поскольку корпорации являются получателями бюджетных средств при формировании их уставных капиталов, а также при выделении корпорациям дополнительных публичных средств (например, в форме дополнительного иму-

¹ О доминировании публичных потребностей при использовании корпорацией собственных финансовых средств см. ч. 4 ст. 17 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Инвестирование Российской корпорацией нанотехнологий временно свободных средств допускается по согласованию с Правительством РФ (см. ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий»).

² О выделении корпорацией денежных средств и о порядке принятия решений о приостановлении их выделения или о прекращении финансирования см. ст. 22 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий».

щественного взноса), они должны исполнить информационные и иные обязанности, обусловленные проведением Счетной палатой РФ бюджетного контроля. Все корпорации обязаны соблюдать требования при осуществлении инвестиционных проектов, а также при заключении сделок в случаях, установленных федеральным законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Публичный контроль за деятельностью государственных корпораций предусматривает осуществление мер *внутреннего контроля*, проводимого по инициативе корпоративного органа, и мер *внешнего контроля*, отнесенных к ведению органа исполнительной власти или иного публичного органа.

Внутренний финансовый контроль. Мероприятия, обусловленные проведением внутреннего финансового контроля, включают в себя обеспечение *внутреннего аудита* — проверки исполнения структурными подразделениями государственной корпорации правил ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности. Внутренний финансовый контроль не ограничивается проведением аудита: его предметом является *проверка финансово-хозяйственной деятельности* корпорации в целом. В отличие от аудита проверки затрагивают обязательственно-правовые отношения и включают контроль над заключением сделок, осуществлением инвестиционной и иных видов имущественной деятельности, предусматривающих использование денежных средств или распоряжение объектами недвижимости.

Мероприятия внутреннего финансового контроля в форме аудита всегда проводятся по инициативе соответствующего корпоративного органа — наблюдательного совета (совета директоров) или подчиненного ему контрольного органа (службами внутреннего аудита, ревизионными комиссиями и иными). Проверки финансово-хозяйственной деятельности корпорации могут быть обусловлены решением специального публичного органа. Специальные подразделения корпорации, обеспечивающие внутренний контроль, создаются с целью проверки порядка использования бюджетных средств, и в этих случаях контрольные мероприятия проводятся по инициативе Счетной палаты РФ или Росфиннадзора, находящегося в ведении Минфина России¹. Применительно к Банку развития и другим корпорациям, осуществляющим банковскую деятельность, мероприятия внутреннего контроля ини-

¹ Счетная палата РФ и Росфиннадзор вправе проводить самостоятельные контрольные мероприятия. См. п. 3.4 ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

цируются Банком России, порядок его проведения устанавливается нормативными правовыми актами Банка России.

Внутренний финансовый контроль проводится в центральных аппаратах корпораций, их филиалах и представительствах (в том числе создаваемых за рубежом) органом управления корпорации или специальными структурными подразделениями — службами внутреннего контроля (аудита), ревизионными комиссиями, подчиненными органу публичного представительства — наблюдательному совету, совету директоров и др. Такой орган непосредственно контролирует инвестиционную деятельность корпоративных коллегиальных органов (правлений и др.), а также их должностных лиц. В частности, он вправе отклонить решение о заключении крупной сделки, принятое должностным лицом корпорации. Орган публичного представительства проводит внутренний финансовый контроль непосредственно либо осуществляет контрольные мероприятия в косвенных формах, например, в тех случаях, когда служба внутреннего аудита проводит внеплановую проверку ведения бухгалтерской отчетности по поручению наблюдательного совета.

Особой формой внутреннего контроля является проверка соблюдения корпорацией *требований, установленных федеральным законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем*. Мероприятия внутреннего контроля, осуществляемые корпорацией в этих случаях, включают представление Росфиннадзору документированной информации о сделках с финансовыми средствами и иным имуществом, предусмотренных вышеуказанным законодательством. Соответствующие сведения относятся к *конфиденциальной информации* и представляются корпорацией независимо от запроса ФСФМ: как правило, сведения о корпоративной финансовой деятельности, отвечающие критериям, установленным федеральным законодательством, предоставляются ФСФМ сразу же после заключения имущественной сделки или в других случаях, например, при наличии у корпорации сведений о возможной противоправности имущественной сделки. Таким образом, мероприятия внутреннего финансового контроля, проводимые в этих случаях, включают в себя не только предоставление документированной информации, но и осуществление корпорацией *превентивных мер*, предотвращающих или пресекающих противоправную деятельность. В этих целях корпорации создают специальные структурные подразделения, нанимают специалистов, отвечающих установленным квалификационным

требованиям, приобретают соответствующие средства материального и технического обеспечения, осуществляют иные действия, сопряженные с расходованием корпоративных финансов.

Указанные мероприятия внутреннего финансового контроля распространяются на государственные корпорации, созданные в форме кредитных или страховых организаций (например, Банк развития или Агентство по страхованию вкладов), оказывающих посреднические услуги при осуществлении купли-продажи недвижимого имущества или осуществляющих прием от физических лиц наличных денежных средств¹. Именно эти правовые предпосылки внутреннего контроля относятся к наиболее распространенным, поскольку статутные федеральные законы о государственных корпорациях предусматривают получение ими добровольных имущественных взносов и пожертвований в качестве одного из существенных источников формирования корпоративного имущества² или, во всяком случае, не исключают факт их получения даже тогда, когда это прямо не предусмотрено соответствующим статутным федеральным законом³.

Внешний финансовый контроль. Наряду с мероприятиями внутреннего финансового контроля, проводимыми корпорацией в случаях, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, предусмотрены и меры внешнего финансового контроля, включающие в себя проведение *выездных и камеральных проверок соблюдения корпорацией обязанностей по внутреннему финансовому контролю*. Внешний финансовый контроль проводится федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией, либо непосредственно ФСФМ или ее территориальным органом⁴. Внешний финансовый контроль представляет

¹ Рассмотренные выше критерии отнесения организаций к объекту внутреннего и внешнего финансового контроля установлены ст. 5 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

² Формирование имущества государственной корпорации за счет добровольных имущественных взносов и пожертвований предусмотрено ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О Банке развития», ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий».

³ Формирование имущества государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» за счет «не запрещенных законом поступлений» предусмотрено ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

⁴ Проведение внешнего финансового контроля непосредственно органами ФСФМ предусмотрено при отсутствии надзорных органов (см. п. 9 ст. 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»).

собой частную разновидность *внешнего контроля*, отнесенного к ведению федеральных органов исполнительной власти, или осуществляемого правоохранительными либо специальными публичными органами — Банком России и Счетной палатой РФ.

Таким образом, государственный контроль проводится на основе сочетания мер внешнего публичного контроля, отнесенного к ведению лицензирующих, таможенных и иных правоохранительных органов, а также мер внутреннего контроля, осуществляемых наблюдательным советом или иным органом публичного представительства интересов государства, созданном в корпорации.

Публичная ответственность

Правовой предпосылкой привлечения корпорации к юридической ответственности является свершение ею правонарушения в качестве *юридического лица* либо совершение правонарушения *руководящим должностным лицом* корпорации. Применительно к таким правонарушениям принято различать соответственно *корпоративные* и *индивидуальные* меры публичной ответственности.

Корпоративная ответственность. К государственной корпорации, нарушающей требования, установленные законодательством, могут быть приняты меры, предусмотренные КоАП РФ, бюджетным и налоговым законодательством. Меры корпоративной ответственности, применяемые к юридическому лицу-нарушителю, включают в себя административные наказания, бюджетные или налоговые санкции. К наиболее распространенным видам санкций, применяемым к корпорациям, относятся денежные взыскания в виде *административного штрафа*, налагаемого при совершении административных правонарушений, либо в виде *налоговых санкций*, применяемых в случаях, установленных гл. 16, 18 НК РФ, или в виде *бюджетных санкций*, предусмотренных ст. 282 БК РФ.

Корпоративная ответственность, в случаях предусмотренных налоговым и бюджетным законодательством, применяется к юридическому лицу, не исполняющему установленные фискальные или бюджетные обязанности. По содержанию такие обязанности всегда обусловлены уплатой публичного платежа или целевым расходованием публичных финансов (т.е. они являются *финансовыми обязанностями*). Меры корпоративной ответственности, применяемые к юридическому лицу вследствие административного правонарушения, могут быть обусловлены не только неисполнением корпорацией финансовых обязанностей или их ненадлежащим исполнением. Государственные корпорации обязаны соблюдать также и *информационные обязанности*, связанные с проведением мер публичного контроля, осуществляемо-

го налоговыми, таможенными органами, органами ФСФМ или иными правоохранительными органами. Неисполнение информационных обязанностей в указанных случаях квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ, а применительно к специальным видам документированной информации — по ч. 1 и 2 ст. 19.7.1, ст. 19.7.2 и ст. 19.8 КоАП РФ. Неисполнение корпорацией информационных обязанностей, установленных законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, квалифицируются по ст. 15.27 КоАП РФ¹.

Корпоративная ответственность может быть обусловлена также организационно-правовой формой государственной корпорации. В частности, корпорациям, учрежденным в форме *банков*, вменяются административные правонарушения, установленные в ст. 15.26 КоАП РФ, или налоговые правонарушения, предусмотренные в ст. 132—135.1 НК РФ. В этих случаях корпоративная ответственность наступает вследствие неисполнения информационной обязанности перед контролирующим органом, а применительно к ст. 15.27 КоАП РФ — перед ФСФМ. Такие обязанности устанавливаются федеральными законами, а в случаях, ими прямо предусмотренных, также и ведомственным нормативным правовым актом (например, актами ФСФМ), применительно к банковским организациям — нормативным актом Банка России (см. ст. 15.26 КоАП РФ).

Государственные корпорации относятся к особым публичным некоммерческим организациям. В отличие от других юридических лиц к ним не может быть применена гражданско-правовая санкция в виде ликвидации организации по решению суда в соответствии с правилами, установленными в абз. 3 п. 2 ст. 61 ГК РФ. К процедуре ликвидации государственной корпорации также не применяются правила, установленные ст. 65 ГК РФ, и иное законодательство о несостоятельности (банкротстве). *Порядок и процедура ликвидации корпорации* обусловлены не гражданско-правовыми, а исключительно *публичными предпосылками*, установленными федеральным законом. Таким образом, процедура ликвидации определяется специальным федеральным законом, действующим наряду со статутным законом об учреждении корпорации. Правовые предпосылки ликвидации корпорации определяются в статутном федеральном законе в тех случаях, когда корпорация создана

¹ При привлечении к ответственности в указанных случаях нарушения информационных обязанностей предусмотрена административная ответственность в виде штрафных санкций.

для осуществления социально приоритетной деятельности, ограниченной установленной таким законом сроком, по истечении которого полномочия корпорации прекращаются и вступает в силу процедура ее ликвидации¹. Применительно к государственным корпорациям, действующим на постоянной основе, процедура ликвидации определяется специальным федеральным законом.

Применение мер властного принуждения, как правило, обусловлено совершением правонарушения, однако такие меры могут быть применены в целях предотвращения или расследования правонарушения. В частности, возбуждение дел об административных правонарушениях в рассмотренных выше случаях неисполнения корпорацией информационных обязанностей является правовой предпосылкой для применения мер административного пресечения в виде осмотра корпоративных служебных помещений и изъятия вещей и документов, обнаруженных при проведении осмотра (см. ст. 27.8, 27.10 КоАП РФ). Такие меры применяются на процессуальных стадиях доказывания и могут быть применены к добросовестной организации, вина которой не будет установлена при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Индивидуальная ответственность должностных лиц государственной корпорации наступает независимо от привлечения к публичной ответственности организации-нарушителя. Таким образом, применительно к одному и тому же проступку могут быть одновременно выявлены признаки корпоративного и индивидуального правонарушения, которые могут быть вменены нарушителю-организации и ее руководящему должностному лицу.

Индивидуальная публичная ответственность включает в себя локальную, дисциплинарную и административную ответственность. Различия видов ответственности обусловлены прежде всего статусом правоустанавливающего акта. *Локальная ответственность* устанавливается федеральным законом об учреждении корпорации и принятыми в соответствии с ним корпоративным коллегиальным органом внутренними (локальными) нормативными правовыми актами. К таким актам относятся положения об органах управления корпорацией, принимаемые наблюдательным советом (советом директоров) или иным органом публичного представительства. Положениями устанавливаются виды санкций, применяемых к единоличному исполнительному органу — председателю, генеральному директору или иному высшему

¹ Безусловной предпосылкой ликвидации Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства является прекращение им деятельности в установленный федеральным законом срок, при этом процедура ликвидации устанавливается статутным федеральным законом об учреждении корпорации.

корпоративному должностному лицу¹. Такое лицо действует исключительно в корпоративных интересах, любое управленческое решение, принимаемое им: вынесение правового акта, заключение сделки и иное — обусловлено корпоративными потребностями, доминирующими над личной заинтересованностью соответствующего руководителя². При возникновении конфликта интересов руководитель корпорации обязан уведомить об этом соответствующий коллегиальный орган корпорации до принятия решения по существу. Одним из видов ответственности высшего должностного лица корпорации является досрочное прекращение его полномочий.

Дисциплинарная ответственность. Кроме положений об органах управления корпорацией и положений о структурных подразделениях таких органов, в корпорации принимаются другие локальные нормативные акты, устанавливающие правила поведения ее сотрудников (правила внутреннего распорядка и др.). Неисполнение сотрудником корпорации таких правил квалифицируется в качестве дисциплинарного проступка и влечет за собой применение дисциплинарных взысканий в виде *замечания, выговора или увольнения*. Применение иных видов взыскания, помимо упомянутых трех, возможно только в случаях, предусмотренных федеральным законом об учреждении государственной корпорации.

Дисциплинарная ответственность сотрудников корпорации определяется ее локальными нормативными актами, однако установленные ими правила не применяются в отношении должностных лиц, входящих в состав наблюдательного совета, совета директоров и иного органа публичного представительства, в тех случаях, когда такие лица являются государственными служащими. В отношении них применяются правила дисциплинарного производства, установленные Федеральным законом «О государственной граж-

¹ Единоличным исполнительным органом Банка развития является Председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ. Председатель Банка развития несет ответственность за свои действия (бездействие) в соответствии с положением об органах управления Банком развития. Применительно к государственным корпорациям, не наделенным правомочиями банковских организаций, их высшим должностным лицом и единоличным исполнительным органом является генеральный директор (см. ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О Банке развития», ст. 22–23 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», ч. 1 ст. 9, ст. 15–16 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий», ст. 6, 11 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»).

² Требования о добросовестности руководителя организации при осуществлении им представительских полномочий установлены, в частности, п. 3 ст. 53 ГК РФ.

данской службе Российской Федерации», другими федеральными законами (применительно к лицам, проходящим правоохранительную или военную службу). Прекращение служебных отношений члена наблюдательного совета (совета директоров) в случае его увольнения с государственной службы не влечет за собой прекращение его полномочий. К таким лицам могут быть применены санкции в виде досрочного прекращения полномочий члена наблюдательного совета (совета директоров) в соответствии с процедурой, установленной статутным федеральным законом об учреждении корпорации. В отношении должностных лиц, назначенных в наблюдательный совет (совет директоров) Президентом РФ, Правительством РФ, палатами Федерального Собрания, Банком России, Общественной палатой РФ и иными публичными органами в соответствии с квотой, установленной федеральным законом, применяются особые правила их досрочного отзыва¹. Такое решение может быть принято публичным органом, представленным в наблюдательном совете (совете директоров), им же назначаются новые члены, взамен отозванных. В некоторых случаях решение о досрочном прекращении полномочий членов наблюдательного совета (совета директоров) принимаются Правительством РФ по собственной инициативе или на основании представления соответствующего публичного органа².

Административная ответственность должностных лиц, входящих в состав коллегиального органа корпорации, либо сотрудников ее структурных подразделений, ее аппарата, а также сотрудников филиалов и представительств, создаваемых корпорацией на территории РФ, обусловлена ненадлежащим осуществлением ими информационных и иных обязанностей, установ-

¹ О досрочном прекращении полномочий органа публичного представительства в государственных корпорациях см. ч. 8 ст. 10 Федерального закона «О Банке развития», ч. 5 ст. 7 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий». В отличие от указанных выше случаев досрочное прекращение полномочий Совета директоров Агентства по страхованию вкладов не предусмотрено статутным федеральным законом (ср. ст. 18–19 и п. 2 ч. 4 ст. 20 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»).

² Такая процедура предусмотрена в Российской корпорации нанотехнологий (см. ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий»). Применительно к государственной корпорации «Банк развития» Правительство РФ принимает решения о должностных лицах, участвующих в работе наблюдательного совета. Поскольку обязательное представительство публичного органа федеральным законом не предусмотрено, Правительство РФ решает все вопросы, связанные с назначением членов наблюдательного совета Банка развития и досрочным прекращением их полномочий (см. ч. 8 ст. 10 Федерального закона «О Банке развития»).

ленных федеральным законом¹. В частности, непредставление информации в случаях, установленных ст. 15.27, 19.7, ч. 1 и 2 ст. 19.7.1, ст. 19.7.2, 19.8 КоАП РФ, квалифицируется в качестве соответствующего административного правонарушения и влечет за собой санкцию в виде административного штрафа, применяемого к должностному лицу независимо от привлечения к корпоративной ответственности организации-нарушителя, т.е. применительно к одному и тому же поступку могут быть привлечены к ответственности и организация-нарушитель, и ее виновное должностное лицо (см. ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ)². Меры публичной ответственности, установленные бюджетным и налоговым законодательством, а также дисциплинарные взыскания применяются наряду с административными наказаниями.

Элементы публичного статуса

Государственные корпорации относятся к специальным субъектам административной деятельности. Их коммерческие правомочия ограничены обеспечением публичных потребностей государства. Можно выделить следующие элементы публичного статуса государственных корпораций.

1. *В организационно-правовой форме государственной корпорации создаются только крупные хозяйствующие субъекты со значительным объемом капитализации.* Например, уставный капитал Банка развития превышает 70 млрд руб.; размер публично-го имущественного взноса, предоставленного Фонду содействия

¹ В данном случае под *сотрудниками корпорации* понимаются лица, обеспечивающие ее полномочия и, следовательно, наделенные соответствующими обязанностями, за исключением технического и обслуживающего персонала корпораций. Такие лица в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ наделены правомочиями должностных лиц и в этом качестве выступают субъектами административно-юрисдикционной деятельности.

Применительно к данному тексту рассматриваются только проступки, обусловленные ненадлежащим исполнением должностным лицом корпорации возложенных на него публичных обязанностей. В случаях, не связанных с исполнением таких обязанностей, например при совершении правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, такие лица несут административную ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи особенной части КоАП РФ для граждан.

² К административной ответственности за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 15.26 КоАП РФ могут быть привлечены только кредитные организации-нарушители. Следовательно, субъектом такого правонарушения могут быть только государственные корпорации — банковские организации. Например, Банк развития может быть привлечен к административной ответственности за нарушение требований, установленных нормативным актом Банка России (см. ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ).

реформированию жилищно-коммунального хозяйства, составляет 240 млрд руб.; сумма публичных финансов, предоставленных Агентству по страхованию вкладов, составила 3 млрд руб. (в ценах на декабрь 2003 г.)¹.

2. *Федеральные органы исполнительной власти осуществляют функции опосредованного руководства деятельностью государственной корпорации*, его основным методом является наделение министерства, ведомства координационными полномочиями. Координация федеральным органом исполнительной власти деятельности государственной корпорации допускается в случаях, установленных базовым федеральным законом о создании корпорации, указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ. Этими же нормативными правовыми актами определяется и содержание координационных полномочий².

3. *Органы исполнительной власти и иные органы обеспечивают имущественную самостоятельность государственных корпораций*, передавая им в качестве имущественного вноса бюджетные средства, публичные объекты недвижимости, средства материально-технического обеспечения и иное публичное имущество³.

4. *Публичные органы обеспечивают режим наибольшего благоприятствования деятельности государственных корпораций*. На них не распространяются имущественные обременения, установленные для других хозяйствующих субъектов. В частности, к ним не применяются процедуры финансовой несостоятельности (банкротства).

5. *Интересы публичных органов представлены во всех органах управления государственной корпорацией, санкционирующих коммерческую деятельность*. Денежные средства корпорации инвестируются в целях обеспечения социально приоритетных потребностей.

¹ Сумма государственного имущественного вноса, предоставленного Российской корпорации нанотехнологий, статутным федеральным законом не определена.

² В соответствии с абз. 3 п. 1 Указа Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» на Минрегион России была возложена координация деятельности государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

³ Имущественная поддержка публичных органов начинается в момент создания государственных корпораций и продолжается в течение всего срока их деятельности. Таким образом, публичные органы оказывают финансовую, правовую и иную помощь корпорации и после внесения бюджетных средств и иного их имущества в ее уставный фонд.

6. *Органы исполнительной власти и иные государственные органы делегируют корпорациям публичные полномочия* в сферах реализации федеральных целевых и государственных инвестиционных программ. Корпорации предоставляют государственные гарантии коммерческим организациям, обеспечивают и погашают государственные кредиты и займы, осуществляют иные публичные полномочия, установленные федеральными законами¹. Коммерческий потенциал государственной корпорации обеспечен имущественной и правовой поддержкой публичных органов, соответственно финансирование корпорацией социально-приоритетных программ представляет собой опосредованную форму распределения публичных финансов в общегосударственных целях². Таким образом, государственные корпорации наряду с органами исполнительной власти осуществляют социально-экономическую политику государства.

9.4.2. Публичный статус государственных компаний

Основы публичного статуса, публичные имущественные правомочия государственных компаний

Государственные компании представляют собой особую разновидность публичных корпоративных организаций. *Административный статус государственных компаний обусловлен наличием их прав и обязанностей в сферах владения, пользования и распоряжения публичным имуществом, корпоративного управления, публичных контроля и надзора и в сфере деликтных отношений.*

Предназначение государственной компании определяется ее *публичными имущественными правомочиями*. Государственная компания учреждается Правительством РФ на основе имущественного вноса Российской Федерации, а именно на основе публичных финансовых активов (т.е. средств федерального бюджета)³ и федеральной недвижимости. Финансовые активы и объекты федеральной недвижимости, переданные государственной компании

¹ О публичных полномочиях, делегированных Банку развития, см. п. 10, 20 и 21 ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О Банке развития».

² См. ст. 20, 22 Федерального закона «О Российской корпорации нанотехнологий», ст. 14–16 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

³ По общему правилу, установленному гражданско-правовым законодательством, активы не могут быть объектом доверительного управления, однако в данном случае в соответствии с п. 2 ст. 1013 ГК РФ применению подлежит п. 1 ст. 7.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», допускающий использование денежных средств в качестве имущественного вноса.

в качестве имущественного взноса, используются ею по договору доверительного управления¹. Государственная компания является пользователем публичного имущества, гражданско-правовые полномочия осуществляются ею в интересах выгодоприобретателя, т.е. в целях обеспечения публичных имущественных интересов Российской Федерации.

Публичные гражданско-правовые отношения, обусловленные внесением имущественного взноса, возникают не только на стадии учреждения государственной компании, но и на этапах ее практической деятельности, в этом случае имущественный взнос вносится в целях увеличения корпоративной капитализации и улучшения коммерческих полномочий государственной компании.

Доходы, полученные государственной компанией, используются ею по целевому назначению, т.е. в целях обеспечения социально приоритетных потребностей, установленных федеральным законом о ее учреждении. В публичных гражданско-правовых отношениях, возникающих между Российской Федерацией и государственной компанией, Российская Федерация выступает в качестве доминирующего субъекта — учредителя доверительного управления; Российская Федерация в этом случае является собственником имущества, а государственная компания — его пользователем (см. ст. 1014 ГК РФ).

Государственная компания использует все атрибуты субъекта коммерческой деятельности, в том числе осуществляет инвестирование финансовых активов, получает прибыль, заключает гражданско-правовые сделки, однако расходование денежных средств допускается только в публичных целях.

Соподчиненные отношения между Правительством РФ и управомоченными им органами исполнительной власти, с одной стороны, и государственной компанией — с другой, определяют ее имущественные полномочия. *Гражданско-правовые отношения в этой сфере представляют собой разновидность властных отношений, обусловленных иерархической соподчиненностью их участников.*

¹ Пункты 1 и 3 ст. 7.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» содержат различное толкование статуса имущественного взноса. Учитывая публичное предназначение деятельности государственных компаний, созданных в целях обеспечения социально приоритетных потребностей, следует исходить из имущественных правоограничений, установленных п. 1 ст. 7.2 рассматриваемого Федерального закона. При ином толковании противоречивых положений Федерального закона «О некоммерческих организациях» утрачиваются различия гражданско-правовых полномочий государственной корпорации и государственной компании (ср. абз. 2 п. 1 ст. 7.1 и п. 3 ст. 7.2).

Публичная регламентация сферы корпоративного управления

Органы исполнительной власти регламентируют сферу корпоративного управления государственной компании, представители публичных органов входят в состав ее высшего органа управления — совета директоров или наблюдательного совета, определяющего основы коммерческой или финансово-экономической деятельности государственной компании. Общегосударственные интересы превалируют над корпоративными целями деятельности государственной компании, например, высший орган корпоративного управления вправе изъять часть ее имущества в государственную казну¹. Корпоративное управление опосредуется локальными правовыми актами совета директоров или наблюдательного совета.

Публичный контроль и деликтные отношения

Административное законодательство опосредует и *сферу контрольных отношений* между государственной компанией и публичными органами. Государственная компания является субъектом налогового, таможенного контроля, а в качестве получателя бюджетных средств государственная компания подконтрольна Счетной палате РФ — особому публичному органу, управомоченному на проведение бюджетного контроля.

Участие государственной компании в деликтных отношениях обусловлено совершением корпоративного или индивидуального правонарушения. Неисполнение государственной компанией публичных обязанностей, установленных таможенным, налоговым, бюджетным, административным законодательством, влечет за собой применение соответствующих публичных санкций *in corpore*, наряду с ними квалифицируются и правонарушения ее должностных лиц.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение некоммерческой организации.
2. Назовите организационно-правовые формы некоммерческих организаций.
3. Кто может быть учредителем автономного учреждения?
4. В чем содержание бюджетных обязанностей автономных учреждений?
5. Дайте определение государственной корпорации.

¹ В этих случаях Российская Федерация, выступая в качестве учредителя доверительного управления, использует правомочия совета директоров или наблюдательного совета. См. ст. 7.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

6. В чем выражены особенности правового режима имущества государственных корпораций?

7. Перечислите существующие на данный момент государственные корпорации.

8. Назовите отличия публичного статуса государственной корпорации, государственной компании и фонда как разновидностей некоммерческих организаций.

9. Каков порядок формирования наблюдательных советов (совета директоров) государственных корпораций?

10. Расскажите о порядке реорганизации и ликвидации государственных корпораций.

ГЛАВА 10. ПУБЛИЧНЫЙ СТАТУС АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* публичные предписания о статусе акционерных обществ;
 - *уметь* анализировать содержание публичных отношений в сфере деятельности акционерных обществ;
 - *овладеть* навыками аналитического исследования законодательства о взаимоотношениях акционерных обществ с органами исполнительной власти.
-

10.1. Публичные права и обязанности акционерных обществ

Публичный статус негосударственных организаций определяется их полномочиями в сферах коммерческой или некоммерческой деятельности. В период построения основ рыночной экономики особую значимость приобретают взаимоотношения органов исполнительной власти и *акционерных обществ* (АО). Акционерное общество — это коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на акции, удостоверяющие обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу. Акционерные общества вступают в публичные отношения в процессе их создания, при осуществлении коммерческой деятельности, при исполнении публичных обязанностей, а также в случае совершения правонарушений. Возникновение общих публичных отношений обусловлено наделением общества *правами и обязанностями коммерческой организации*. Общество подлежит *государственной регистрации* в органах ФНС на общих основаниях с другими коммерческими организациями. Акционерное общество становится полноправным субъектом гражданско-правовых и публичных отношений после получения лицензии в соответствующем органе ис-

полнительной власти¹. При возникновении, изменении и прекращении общих публичных отношений к акционерным обществам применяются унифицированные требования, установленные федеральным законодательством для всех коммерческих организаций².

Органы исполнительной власти и муниципальные органы участвуют в управлении *открытым акционерным обществом* (ОАО), акции которого находятся соответственно в федеральной или муниципальной собственности. Реализация публичным органом специального права по управлению АО — права «золотой акции» — означает участие должностных лиц органа исполнительной власти или муниципального органа в коммерческой деятельности общества, в частности санкционирование такими лицами крупных сделок, совершаемых АО³. Право «золотой акции» означает наличие легитимных имущественных интересов органа исполнительной власти и муниципальных органов в коммерческой деятельности общества. Такие интересы обеспечиваются властными полномочиями государственных (муниципальных) органов, обусловленными их правами и обязанностями по управлению публичным имуществом, к которому относятся также акции ОАО. Росимущество руководит деятельностью представителей государства, назначаемых в органы управления АО, применительно к которым используется право «золотой акции». Регламентация имущественных интересов Российской Федерации отнесена к ведению федеральных агентств. Федеральные министерства и федеральные службы осуществляют отдельные полномочия по управлению акциями ОАО в случаях, специально предусмотренных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Например, Минэкономразвития России устанавливает обязательные требования к коммерческой деятельности указанных АО⁴.

¹ Регистрационные отношения, в которые вступает акционерное общество, урегулированы п. 5 ст. 2; ст. 8 и 13; п. 1 ст. 4; п. 5 и 6 ст. 15 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». О лицензировании коммерческой деятельности, осуществляемой обществом, см. абз. 2 п. 4 ст. 2 указанного Федерального закона.

² Федеральный закон «Об акционерных обществах» не предусматривает особенностей регистрационных и лицензионных отношений применительно к данному виду коммерческой организации.

³ См. абз. 13 п. 3 ст. 11, п. 1 ст. 51, п. 1 ст. 79 Федерального закона «Об акционерных обществах».

⁴ К ведению Минэкономразвития России отнесены полномочия по установлению перечня и порядка определения показателей экономической эффективности коммерческой деятельности указанных ОАО. Нормативные правовые акты Минэкономразвития, устанавливающие такие нормативы, обязательны для исполнения ОАО.

Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и другими федеральными законами установлены *публичные обязанности* акционерных обществ; последние предоставляют информацию, необходимую для обеспечения общегосударственных потребностей. Например, АО, как и другие коммерческие организации, предоставляет в Росфинмониторинг информацию о сделках с денежными средствами и иным имуществом, подлежащим специальному контролю в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Сведения о коммерческой деятельности АО предоставляются также ФСФР России (соответствующие информационные обязанности установлены ст. 92 Федерального закона «Об акционерных обществах»)¹. Информационные обязанности распространяются на АО независимо от применения права «золотой акции» и предусматривают предварительную аналитическую обработку сведений в соответствии с требованиями, установленными ведомственными актами федерального органа исполнительной власти, которому предоставляется информация. Таким образом, исполнение АО публичных обязанностей всегда сопряжено со значительными материальными издержками (в этих целях должны быть обеспечены надлежащие материально-технические средства обработки информации, подготовлены соответствующие кадры и т.п.).

Контрольные и надзорные обязанности акционерных обществ, обусловленные проведением лицензионного, финансового, экологического и иных видов публичного контроля, также предусматривают предоставление органу исполнительной власти сведений, установленных федеральным законом. Указанные обязанности устанавливают унифицированные требования для всех видов коммерческих организаций, в том числе для акционерных обществ; последние наделяются эксклюзивными обязанностями при совершении правонарушений.

10.2. Методы публичного воздействия. Статус представителей государства, действующих на основе специального права («золотой акции»)

Наиболее распространенной формой воздействия исполнительной власти в сфере акционирования является участие государства

¹ См. подп. «б» п. 4 постановления Правительства РФ от 9 апреля 2004 г. № 206 «Вопросы Федеральной службы по финансовым рынкам».

в деятельности высшего органа управления акционерным обществом — *общего собрания акционеров*. Представители государства в акционерных обществах лишены какой бы то ни было инициативы, они осуществляют полномочия, делегированные им соответствующим федеральным министерством (ведомством), выражая тем самым интересы прежде всего исполнительной власти. Функции представителей государства не ограничены управлением принадлежащими государству пакетами акций: участвуя в деятельности высшего органа управления акционерными обществами, они осуществляют государственную политику в сфере акционирования.

Публичные интересы определяют основу взаимоотношений федеральных министерств и ведомств с акционерными обществами и другими субъектами частного права. Из сказанного следует, что регламентация деятельности представителей государства в акционерных обществах осуществляется актами Президента и Правительства РФ. На ведомственном уровне основные полномочия в указанной сфере отнесены к ведению Росимущества; последнее, так же как и Правительство РФ, назначает представителей государства в акционерные общества, определяет их права и обязанности, дает письменные директивы, обязывающие представителей государства действовать в публичных интересах. Характерно, что во многих случаях представители делегированы государством для последующего избрания в советы директоров акционерных обществ. Таким образом, организационное решение вопроса на общем собрании акционеров, к исключительной компетенции которого относится определение персонального состава совета директоров, предпрешено на ведомственном уровне до созыва высшего органа управления обществом, как это предусмотрено Федеральным законом «Об акционерных обществах».

Выделяют следующие методы *прямого участия* органов исполнительной власти в деятельности акционерных обществ.

1. *Реализация правомочий учредителя обществ*. Росимущество выступает от имени Российской Федерации учредителем открытого акционерного общества, создаваемого посредством приватизации федеральных государственных унитарных предприятий. Органы исполнительной власти в учредительном договоре и в процессе разработки устава АО определяют свое представительство в его органах управления.

2. *Назначение представителей федеральных министерств и ведомств в высшие органы управления АО*, часть акций которых находится в федеральной собственности; определение их полномочий и ответственности.

3. *Создание специализированных федеральных органов управления, определяющих основы государственной политики в сфере акционирования.* Важнейшим методом государственного воздействия является правовая регламентация деятельности акционерных обществ в ведомственных актах Минэкономразвития России и других органов исполнительной власти (в том числе в директивах и иных индивидуальных правовых актах, принимаемых Росимуществом).

4. *Государственная регистрация АО и лицензирование их деятельности.* В сфере государственной разрешительной политики исполнительная власть определяет полномочия акционерных обществ как юридических лиц, наделяя их дополнительными правами и обязанностями в процессе выдачи лицензии и ограничивая правоспособность обществ при аннулировании лицензии.

5. *Контроль над организационной и финансово-хозяйственной деятельностью АО.* Действующее законодательство предусматривает следующие *виды представительства государства* в открытых акционерных обществах: а) при использовании так называемого *специального права* («золотой акции»); б) в процессе закрепления в государственной или муниципальной собственности акций ОАО. В указанных случаях решения о назначении представителей Российской Федерации в органы управления ОАО принимаются Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ или муниципальными органами.

Использование по инициативе органа исполнительной власти специального права означает ограничение полномочий акционерного общества. Все важнейшие функции внутриорганизационного управления могут приниматься ОАО по согласованию и при непосредственном участии представителей Российской Федерации, которые вправе отклонить решение общего собрания акционеров, предусматривающее реорганизацию или ликвидацию ОАО, внесение изменений и дополнений в устав акционерного общества. Представители Российской Федерации контролируют и обязательственно-правовые отношения ОАО. В частности, они могут использовать право вето по решениям о заключении крупных сделок, например договоров, предметом которых является приобретение или отчуждение имущества, стоимость которого составляет свыше 25% балансовой стоимости активов ОАО. Представители Российской Федерации *ex officio* (т.е. в силу занимаемой должности) входят в состав совета директоров (наблюдательного совета) открытого акционерного общества, а также вправе инициировать процедуру созыва внеочередного собрания акционеров. Полномочия представителей Российской Федерации

имеют доминирующее значение: они в состоянии парализовать деятельность любого ОАО. Использование исполнительной властью специального права возможно в двух случаях: 1) в процессе преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий в ОАО; 2) при продаже акций обществ, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ, а также муниципальные органы *назначают представителей Российской Федерации в ОАО, акции которых закреплены в государственной или муниципальной собственности*. Полномочия назначенных представителей во многом схожи с компетенцией представителей, действующих на основе специального права («золотой акции»), которые назначаются в высшие органы управления акционерным обществом и контролируют их деятельность. Различия проявляются в *регламентации статуса представителей*:

- правовое положение представителя Российской Федерации, наделенного правомочиями, обусловленными «золотой акцией», определено ст. 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»;

- правовое положение представителя государства в высших органах управления ОАО, акции которых закреплены в государственной или муниципальной собственности, определяется Правительством РФ (п. 1 ст. 39 указанного Федерального закона).

Совершенно очевидно, что деятельность представителей государства в открытых акционерных обществах сопряжена с *существенным ограничением неотъемлемых прав* последних как субъектов частного права. Конституция РФ допускает такие ограничения (ч. 3 ст. 55), однако соответствующие решения государственной власти могут быть воплощены только в форме федерального закона¹.

¹ Регламентация деятельности представителей государства в акционерных обществах на основе подзаконных актов правомерна только тогда, когда управленческие решения Президента, Правительства РФ, федерального министерства или ведомства принимаются на основе федерального закона.

Другой актуальной проблемой административно-правового регулирования является определение пределов воздействия управленческих решений исполнительной власти.

Полномочия представителей государства, определенные постановлениями Правительства РФ, фактически свидетельствуют об использовании исполнительной властью права «золотой акции», хотя подзаконными актами предусмотрена иная причина назначения представителей: обеспечение интересов государства по закрепленным в федеральной собственности акциям акционерного общества.

10.3. Публичная и гражданско-правовая ответственность акционерных обществ и их должностных лиц

Федеральным законодательством установлена публичная (в том числе дисциплинарная, административная и уголовно-правовая) и гражданско-правовая ответственность акционерных обществ и их должностных лиц.

Административная ответственность за неисполнение АО информационных обязанностей квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации)). Субъектами указанных административных правонарушений являются должностные лица органа управления акционерным обществом, в том числе и представители органов исполнительной власти (муниципальных органов), входящие в состав органа управления АО при использовании права «золотой акции»¹.

Субъектом *гражданско-правовой ответственности*, помимо указанных должностных лиц, является также и юридическое лицо — акционерное общество *in corpore* (т.е. в целом). Основание для привлечения к гражданско-правовой ответственности должностных лиц АО — причинение вреда обществу. Квалификация виновного деяния является необходимой предпосылкой для наступления не только административной, но и гражданско-правовой ответственности².

При применении административных и гражданско-правовых санкций в указанных случаях всегда учитываются обстоятельства, смягчающие ответственность виновного должностного лица. Применительно к гражданско-правовым деликтам должны быть приняты во внимание обычные условия делового оборота и иные значимые обстоятельства. Таким образом, при привлечении должностных лиц АО к административной ответственности, наряду с обстоятельствами, смягчающими ответственность, установленными ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ, учитываются также и указанные выше обстоятельства, определенные п. 3 ст. 71 Федерального закона «Об акционерных обществах».

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие акционерного общества и перечислите их виды.
2. Каким федеральным законом регламентирован правовой статус акционерного общества?

¹ См. п. 6 ст. 71 Федерального закона «Об акционерных обществах».

² См. п. 2 ст. 71 указанного Федерального закона.

В отличие от рассмотренных выше случаев гражданско-правовая ответственность наступает независимо от квалификации вины.

3. В чем содержание специального права «золотой акции»?
4. Определите контрольные и надзорные обязанности акционерного общества.
5. Назовите методы прямого участия органов исполнительной власти в деятельности акционерных обществ.
6. Расскажите о полномочиях органов управления акционерного общества.
7. Что вы знаете о видах представительства государства в открытых акционерных обществах?
8. Дайте определение термина «приватизация».
9. Приведите виды юридической ответственности акционерного общества и его должностного лица.
10. Назовите основания привлечения акционерного общества к административной ответственности.

ГЛАВА 11. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* систему действующего законодательства о государственно-служебных отношениях, уяснить содержание прав, обязанностей и ответственности государственных служащих;
 - *уметь* анализировать теоретическую основу служебных отношений;
 - *овладеть* навыками прагматического анализа предписаний законодательства о государственной службе.
-

11.1. Основы статуса государственной службы

Государственная служба Российской Федерации представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и полномочий, отнесенных к ведению субъектов РФ. Лица, к ведению которых отнесена указанная государственно-служебная деятельность, являются *должностными лицами*.

К федеральным государственным служащим относятся лица, осуществляющие военную и правоохранительную службу.

☑ *Военно-служебная деятельность* (военная служба) проходит в Вооруженных Силах РФ, а также в ведомственных воинских формированиях — внутренних войсках МВД России, войсках гражданской обороны МЧС России. Таким образом, военная служба проходит в органах, действующих в сферах обороны и государственной безопасности.

☑ *Правоохранительная служба* осуществляется должностными лицами органов исполнительной власти, к ведению которых отнесены функции по обеспечению законности и правопорядка. К правоохранительной службе относится также *государственно-служебная деятельность* в органах общественной, экологической, экономической и информационной безопасности, при этом обеспечение государственной безопасности отнесено к прерогативам военнослужащих.

Гражданам, осуществляющим правоохранительную службу, присваиваются специальные звания и классные чины; военнослужащим присваиваются воинские звания.

Государственная гражданская служба в зависимости от ее содержания осуществляется федеральными государственными служащими и государственными служащими субъектов РФ. К *федеральной государственной гражданской службе* относятся дипломатическая служба¹, обеспечение полномочий Банка России, деятельность в сферах ядерной энергетики², наименований географических объектов³, обеспечение единства измерений, отдельные виды деятельности в сфере технического регулирования, в частности разработка и утверждение национальных стандартов⁴, картографическая деятельность⁵, а также метеорологическая служба⁶. К федеральной государственной службе относится обеспечение полномочий органов исполнительной власти в сферах военной промышленности⁷, экспортного и валютного контроля⁸, космической деятельности⁹, органов охраны

¹ Лицам, осуществляющим государственно-служебные обязанности в сфере дипломатической службы, присваиваются дипломатические ранги. Таким образом, воинские, специальные звания, дипломатические ранги могут быть присвоены только федеральным государственным служащим. Классные чины могут быть присвоены лицам, осуществляющим государственную гражданскую службу субъектов РФ, а также федеральным государственным служащим (п. 1 ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»).

² К органам государственного регулирования в области использования атомной энергии относятся Правительство РФ, Ростехнадзор.

³ Специально уполномоченным государственным органом в области наименований географических объектов является Росреестр.

⁴ Правомочиями национального органа РФ по стандартизации, установленными п. 1 ст. 14 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», наделено Ростехрегулирование.

⁵ Специально уполномоченным государственным органом в области картографической деятельности является Росреестр.

⁶ Специально уполномоченным государственным органом в области гидрометеорологии и смежных с ней областях является Росгидромет.

⁷ Статус специально уполномоченного федерального органа в области оборонной промышленности законодательством не определен. Отдельные полномочия в области оборонной промышленности отнесены к ведению Минобороны России, Рособоронзаказа, Роскосмоса и Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России).

⁸ Специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области экспортного контроля является Минэкономразвития России. О статусе органов, осуществляющих валютный контроль, см. параграф 31.9.

⁹ Федеральным органом исполнительной власти, ответственным за реализацию государственной политики в области космической деятельности, является Роскосмос.

воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ. Обеспечение государственного регулирования в сферах оборота оружия, наркотических средств и психотропных веществ, других ограниченно оборотоспособных объектов также отнесено к исключительному ведению федеральных государственных служащих. Указанные федеральные государственно-служебные полномочия в зависимости от целей их осуществления и предназначения обеспечиваются лицами, проходящими правоохранительную или военную службу.

Реализация полномочий должностным лицом министерства или ведомства возможна лишь в случае осуществления обязанностей, установленных для соответствующей *государственной должности* — должности в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах с установленными обязанностями по исполнению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

11.2. Принципы государственной службы

Под *принципами* принято понимать исходные начала, основоположения, характеризующие действие или явление — объект исследования.

☑ *Общеправовые принципы государственной службы* отражают соотношение законов и иных правовых актов, регламентирующих статус государственного служащего как должностного лица. Вместе с тем указанные принципы характеризуют служебные отношения как разновидность регулируемых правом общественных отношений¹.

Общеправовые принципы присущи всем общественным отношениям, опосредованным правом, и не отражают административно-правовой специфики служебных отношений. К указанным принципам прежде всего относится *верховенство Конституции РФ и федеральных законов над иными правовыми актами, определяющими правовое положение государственного служащего*. Исполне-

¹ В государственно-служебных отношениях воплощаются властные полномочия участвующих в них должностных лиц, а также иных физических лиц, не наделенных правами и обязанностями государственного служащего как должностного лица. Именно поэтому служебные отношения, в отличие от общественных отношений в сфере морали (правственности), регламентируются правом.

ние обязанностей государственными служащими и обеспечение их прав регламентируется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Федеральные законы, нормативные акты Президента, Правительства РФ, а также нормативные правовые акты субъектов РФ, определяющие статус государственного служащего, принимаются на основе Конституции РФ и не могут вступать с ней в противоречие. В соответствии со ст. 71 Конституции виды должностей федеральной государственной службы, обязанности и права соответствующих государственных служащих могут быть определены федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, других федеральных государственных органов. Указанные подзаконные акты принимаются в случаях, прямо предусмотренных Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», иными федеральными законами.

К общеправовым принципам государственной службы относится *принцип равногo доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой* (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ)¹. Индивидуальные творческие возможности физического лица воплощаются в его деловых и иных творческих навыках и характеризуют созидательный потенциал личности. Реализация физическим лицом своих возможностей всегда субъективна: гражданин вправе получить соответствующее профессиональное образование, обеспечивающее доступ к государственной службе, если это позволяют его интеллектуальные и материальные возможности. Доступ к государственной службе гарантирован для всех совершеннолетних граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, независимо от пола, национальности, имущественного положения и иных обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ).

☑ *Организационные принципы государственной службы* отражают административно-правовую природу служебных отношений. Так, организационный принцип *субординации государственной службы* означает обязательность для государственного служащего законных решений, принятых вышестоящим государственным органом или руководителем. Для государственной службы в органах исполнительной власти характерна *служебная подчиненность*. Решения, принятые федеральным органом исполнительной власти, обязательны для исполнения государственным служащим территориального органа соответствующего федерального министерст-

¹ См. абз. 7 п. 1 ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», п. 3 ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

ва, ведомства. Решения вышестоящего государственного органа, руководителя обязательны для исполнения в тех случаях, если они приняты в соответствии с его полномочиями, определенными федеральным законом или иным нормативным правовым актом. Права и обязанности органа исполнительной власти определяются положениями о соответствующих министерствах, ведомствах, а также административными регламентами.

Законные решения государственного органа обязательны для исполнения независимо от организационных особенностей их принятия: решение, принятое государственным органом после его коллегиального рассмотрения, подлежит неукоснительному исполнению государственным служащим наряду с решением, вынесенным уполномоченным должностным лицом на основе единоначалия.

Обязательность для исполнения решения государственного органа не зависит от юридической силы акта, в форме которого оно было принято: обязательному исполнению государственным служащим подлежат нормативные правовые акты, так же как и акты индивидуального применения.

☑ *Квалификационные принципы государственной службы* характеризуют основные требования, предъявляемые к уровню образования государственного служащего. В частности, принцип *профессионализма и компетентности государственных служащих* предусматривает осуществление государственными служащими вверенных им должностных обязанностей на профессиональной основе, а также соответствие служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующей должности. Так, государственный служащий должен соответствовать уровню профессионального образования и обладать опытом работы по избранной специальности.

Государственный служащий призван не допускать *конфликта интересов* — ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей. Очевидно, что публичные задачи государственной службы доминируют над личными, субъективными предпосылками осуществления государственным служащим возложенных на него обязанностей, поэтому под *личной заинтересованностью* в данном случае понимается возможность неосновательного обогащения, т.е. получения государственным служащим прямых или косвенных материальных выгод, связанных с осуществлением им должностных обязанностей¹. Противоречие между личной заинтере-

¹ См. ч. 3 ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

ресованностью государственного служащего и законными интересами граждан, публичных или частноправовых организаций может быть опосредовано различными психологическими факторами, например проявлением личной симпатии или личной неприязни к должностным лицам, когда подобные гуманитарные проявления способны повлиять на осуществление служебного поручения¹. Конфликт интересов в этих случаях не имеет корыстной подоплеки и обусловлен эмоциональными или субъективными психологическими факторами, присущими данному физическому лицу.

Государственный служащий призван не допускать возникновения конфликта интересов, т.е. своими легитимными действиями (бездействием) должен предотвращать угрозу его возникновения. В этих случаях необходимо принимать во внимание установленную должностным регламентом или иным правовым актом императивность должностных обязанностей: если государственный служащий вправе избрать должную альтернативу своему поведению и воздержаться от осуществления действий, способных вызвать коллизии у подчиненных ему служащих или лиц, не находящихся от него в служебной зависимости, то он должен поступить именно таким образом.

11.3. Понятие государственно-служебного отношения

Государственно-служебные отношения представляют собой разновидность публичных отношений, возникающих в связи с обеспечением полномочий государственного органа. Изменение, приостановление и прекращение служебных отношений может быть обусловлено общегосударственными интересами и индивидуальными потребностями должностного лица.

Служебные отношения различаются в зависимости от *статуса государственного органа*. Такие органы, в соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, создаются субъектами федеральной публичной власти — Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ, органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 11 Конституции), прокуратурой (ст. 129 Конституции), органами судебной власти (ст. 125—127 Конституции).

Государственно-служебные отношения возникают:

1) *в органах, создаваемых Президентом РФ* для обеспечения его полномочий, в Администрации Президента, в Совете Безопас-

¹ См. там же ч. 1 ст. 19.

ности РФ (п. «ж», «и» ст. 83 Конституции РФ), других органах, создаваемых при Президенте РФ;

2) *в федеральных органах исполнительной власти* — Правительства РФ, федеральных министерствах и федеральных ведомствах (федеральных службах и федеральных агентствах), обеспечивающих федеральные полномочия (п. «а» — «т» ст. 71 Конституции РФ) и полномочия, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (п. «а» — «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);

3) *в территориальных органах*, создаваемых федеральными министерствами и ведомствами для обеспечения их полномочий (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ);

4) *в федеральных публичных органах*, осуществляющих специальные контрольные функции (например, Счетная палата РФ) или специальные исполнительно-распорядительные полномочия (например, Банк России). Указанные органы созданы для обеспечения федеральных полномочий, отнесенных к их ведению федеральными законами, и действуют независимо от федеральных органов исполнительной власти;

5) *в высших исполнительно-распорядительных органах субъектов РФ* (правительствах, советах министров и др.);

6) *в органах исполнительной власти субъектов РФ*, обеспечивающих полномочия, отнесенные к их исключительному ведению (исчерпывающий перечень таких полномочий в соответствии со ст. 73 Конституции РФ определяется конституциями республик в составе Российской Федерации и уставами краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов);

7) *в органах законодательной власти Российской Федерации и субъектов РФ*;

8) *в правоохранительных органах* — прокуратуре РФ и органах судебной власти.

Участниками служебного отношения в зависимости от обстоятельств их возникновения могут быть различные юридические и физические лица. К *императивным участникам* служебного отношения относится *наниматель* — публичный орган или его представитель и *служащий* — должностное лицо, обеспечивающее полномочия государственного органа; эти лица участвуют во всех служебных отношениях.

К *факультативным участникам* служебного отношения относятся публичные или частноправовые субъекты, вступающие в такие отношения в связи с реализацией предоставленных им федеральным законом их прав или исполнением обязанностей

перед государственным органом. Права, обязанности таких лиц обусловлены их участием в *ординарных*, или *деликтных, служебных отношениях* (например, органы внутренних дел, органы ФСО России). Иные публичные органы обязаны обеспечить безопасность и личную неприкосновенность служащего и членов его семьи, имеющих право на предоставление государственной защиты в случаях, установленных федеральным законом¹. Органы здравоохранения обеспечивают реализацию мер социальной защиты служащего и членов его семьи и т.д.² Обязанности публичного органа в данном случае коррелируются с правами государственного служащего, исполнением которых и обусловлены такие обязанности.

В некоторых случаях в служебных отношениях участвуют субъекты частного права; как правило, это происходит при обеспечении отдельных *социальных прав служащего*, например его права совмещать исполнение должностных обязанностей с оплачиваемой деятельностью в негосударственном учебном заведении, в частности в издательстве, общественном объединении и т.д., в тех случаях, если это не повлечет за собой конфликта интересов.

Участие служащего в отношениях с *коммерческими организациями* может быть обусловлено владением и распоряжением ценными бумагами и акциями (долями участия в уставных капиталах акционерных обществ и иных коммерческих организаций), причем такие отношения могут возникать и прекращаться в период прохождения государственной службы³. Таким образом, государственный служащий может участвовать в коммерческих отношениях с учетом ограничений, установленных федеральным законом, однако он не вправе быть субъектом предпринимательства. Негосударственные органы в этих случаях обеспечивают реализацию права служащего, установленного федеральным законом (например, права на заключение издательского договора или иного возмездного гражданско-правового договора). Регулируемые таким

¹ См. п. 17 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² Соответствующие меры социальной защиты обусловлены правами государственного служащего, закрепленными, например, в п. 16 и 18 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ Соответствующие ограничения установлены только в случае, если указанная деятельность может привести к конфликту интересов. При возникновении подобной ситуации служащий обязан передать приносящие ему доход ценные бумаги в доверительное управление (ч. 2 ст. 17 указанного Федерального закона).

законом общественные отношения также относятся к государственно-служебным отношениям¹.

11.4. Возникновение, изменение, приостановление и прекращение государственно-служебного отношения

☑ *Государственно-служебные отношения возникают* на основании издания приказа о назначении гражданина на должность гражданской службы. Права и обязанности гражданского служащего и нанимателя определяются *служебным контрактом*, устанавливающим условия и порядок осуществления профессиональной служебной деятельности, условия оплаты труда и социального страхования². К существенным условиям служебного контракта относится *должностной регламент*, утверждаемый нанимателем. В должностной регламент включаются *квалификационные требования* к образованию и стажу служебной или иной профессиональной деятельности, а также *административные требования* к содержанию полномочий, осуществляемых служащим самостоятельно или по поручению соответствующего руководителя³. Административные требования определяют условия служебного поведения, порядок выполнения должностных обязанностей и ответственность служащего за нарушение служебного распорядка публичного органа и иных нормативных правовых актов. Подписывая служебный контракт, гражданский служащий обязуется соблюдать все его условия, в том числе и должностной регламент.

¹ К такого рода отношениям относится, например, право гражданского государственного служащего, установленное в ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов).

В случаях, предусмотренных п. 6 и 11 ч. 1 ст. 17 указанного Федерального закона, гражданский государственный служащий не вправе принимать подарки, награды, почетные и специальные звания от физических лиц, политических партий, других общественных объединений, религиозных организаций.

² Исчерпывающий перечень существенных и факультативных условий служебного контракта определен соответственно в ч. 3 и 4 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ См. п. 3 ч. 3 ст. 24 указанного Федерального закона. Обязательные требования к содержанию должностного регламента установлены в ч. 2 ст. 47 данного Федерального закона. Должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти входят в состав административного регламента соответствующего министерства или ведомства (абз. 4 подп. 1.2 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30).

☑ *Государственно-служебные отношения изменяются* в случае возникновения юридически значимых событий и обстоятельств (юридических фактов), установленных служебным контрактом или нормативным правовым актом (в том числе и актом соответствующего публичного органа). К таким юридическим фактам относятся:

а) перевод служащего на иную должность гражданской службы с изменением должностных обязанностей либо его перемещение на иную служебную должность без изменения должностных обязанностей¹;

б) изменение существенных условий служебного контракта (например, изменение условий оплаты труда, условий социального страхования, режима служебного времени). Изменение условий служебного контракта происходит по инициативе нанимателя с согласия гражданского служащего²;

в) изменение организационно-правовой формы государственного органа, например при его реорганизации либо изменении его структуры. При наличии указанных изменений (в тех случаях, если они не влекут за собой сокращения должностей) государственно-служебные отношения могут быть продолжены на новых условиях с соответствующим изменением служебного контракта³;

г) ликвидация государственного органа. В таких случаях государственно-служебные отношения могут быть продолжены с согласия служащего, например при предоставлении ему иной публичной должности⁴.

Изменение государственно-служебных отношений происходит либо по инициативе нанимателя, либо такие изменения обусловлены не зависящими от него обстоятельствами (например, реорганизация или ликвидация соответствующего публичного органа может быть связана с политико-правовыми факторами — реорганизацией структуры органов, коррективами законодательства и т.п.). Государственно-служебные отношения могут быть изменены нанимателем при применении *дисциплинарных взысканий*

¹ В отличие от перевода при перемещении не требуется согласия гражданского служащего (ср. ч. 1 и 4 ст. 28 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

² Изменение существенных условий служебного контракта в указанных случаях не связано с изменениями должностных обязанностей и нормативных правовых актов, устанавливающих такие обязанности, в том числе должностного и административного регламентов (ч. 1 ст. 29 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

³ См. ч. 2 ст. 31 указанного Федерального закона.

⁴ См. там же ч. 3 ст. 31.

в виде замечания, выговора, предупреждения о неполном должностном соответствии или освобождения от занимаемой должности гражданской службы, влекущих за собой полную или частичную утрату нарушителем социальных гарантий, например ежемесячной надбавки к должностному окладу и иных дополнительных выплат.

☑ *Государственно-служебные отношения приостанавливаются* в тех случаях, если наступление юридически значимого события (юридического факта) ограничено конкретным сроком. Иными словами, приостановление служебных отношений влечет за собой их временное изменение на срок, установленный соответствующим правовым актом. Государственно-служебные отношения приостанавливаются:

а) при направлении служащего на профессиональную переподготовку (повышение квалификации) при реорганизации или ликвидации публичного органа — на срок переподготовки¹;

б) в случае временного отстранения от занимаемой должности при проведении служебной проверки; срок проведения такой проверки обусловлен обязанностью нанимателя установить факт виновного совершения дисциплинарного проступка (служебного правонарушения)².

Служебные отношения приостанавливаются как по инициативе нанимателя (при издании им акта о временном отстранении служащего от замещаемой должности), так и по инициативе служащего (если служебная проверка проводится по его письменному заявлению). Кроме того, служебные отношения могут быть приостановлены: а) при возникновении политико-правовых предпосылок, не зависящих от воли сторон; б) в связи с изменением организационно-правовой формы публичного органа или при введении особых административных режимов (например, режима чрезвычайного положения или режима ЗАТО).

Государственно-служебные отношения приостанавливаются на срок осуществления лицом публичных полномочий, несовместимых с государственной службой: в случае призыва гражданского служащего на военную службу (прохождения альтернативной гражданской службы), в связи с избранием (назначением) служащего на выборную публичную должность³. Государственно-служебные отношения, приостановленные по указанным выше обстоятельствам, могут быть возобновлены по инициативе лица, заявившего

¹ См. п. 2 ч. 1 и п. 2 ч. 3 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См. ч. 7 ст. 59 указанного Федерального закона.

³ См. там же ч. 1 ст. 39.

о своем желании осуществлять государственную службу. Правовой предпосылкой приостановления государственно-служебных отношений является издание нанимателем индивидуального правового акта, которым могут быть установлены и сроки их приостановления¹.

☑ *Государственно-служебные отношения могут быть прекращены* по инициативе их участников, а также по не зависящим от них обстоятельствам либо при совершении государственным служащим правонарушения. Государственный служащий вправе выступить с инициативой расторжения служебного контракта либо заявить о своем отказе в возобновлении служебных отношений при их изменении или приостановлении (например, несогласие служащего с предложенной ему должностью в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо отказ в прохождении профессиональной переподготовки).

Государственно-служебные отношения прекращаются *по инициативе нанимателя*:

а) в случае утраты государственным служащим своих профессиональных навыков по состоянию здоровья либо вследствие недостаточной квалификации²;

б) при совершении служащим дисциплинарных проступков, установленных п. 2–7 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», влекущих дисциплинарное взыскание в виде увольнения с государственной службы³.

Государственно-служебные отношения прекращаются при назначении служащему наказаний, несовместимых с исполнением профессиональной служебной деятельности (например, административного наказания в виде дисквалификации либо уголовного наказания в виде лишения свободы). Основанием для их прекращения в указанных случаях является вступившее в законную силу решение суда⁴.

¹ В некоторых случаях временные параметры приостановления служебных отношений обусловлены исполнением нанимателем возложенных на него публичных обязанностей. Например, предельный срок отстранения служащего от исполнения должностных обязанностей связан с проведением служебной проверки и устанавливается индивидуальным правовым актом нанимателя (во всяком случае срок служебной проверки не должен превышать одного месяца со дня принятия решения о ее проведении — ч. 6 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

² См. подп. «а» и «б» п. 1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ См. п. 5 ч. 1 ст. 57 указанного Федерального закона.

⁴ Применительно к уголовным наказаниям см. там же п. 1 ч. 2 ст. 39.

11.5. Права и обязанности государственного служащего

Государственная гражданская служба предназначена для обеспечения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ в сферах законотворчества, экономики, социального строительства и культуры. В отличие от других видов государственной службы гражданская служба не связана с функциями в сферах обороны, безопасности и правоохранительной деятельности.

Гражданским служащим является гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную деятельность на соответствующей должности согласно акту о назначении на должность и в соответствии со служебным контрактом. Статус гражданского служащего определяется его публичными полномочиями (правами, обязанностями) и ответственностью за их ненадлежащее исполнение.

Права государственного служащего. Гражданскому служащему предоставляются *социальные права* — на отдых, оплату труда, медицинское страхование, предназначенные для обеспечения его профессиональной служебной деятельности. Социальные права служащих обеспечиваются государственными гарантиями (например, при оплате труда служащему предоставляется денежное содержание с учетом различных надбавок и дополнительных выплат, значительно превышающих размер должностного оклада)¹. Денежное содержание представляет собой основное средство материального стимулирования служащего; пользование остальными социальными правами обеспечивает должную эффективность его профессиональной деятельности. Обычно гражданский служащий не вправе совмещать свою профессиональную деятельность с иной оплачиваемой деятельностью. Исключение из этого правила возможно только при осуществлении научной, преподавательской и иной творческой деятельности, если это не повлечет за собой конфликта интересов. Служащий обязан уведомить вышестоящее должностное лицо о совмещении служебной деятельности с иной оплачиваемой работой, которая во всяком случае не может быть отнесена к предпринимательству².

¹ Порядок оплаты труда гражданского служащего установлен ст. 50, ч. 2 и 3 ст. 51 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (виды основных и дополнительных государственных гарантий на гражданской службе урегулированы соответственно ст. 52 и 53 указанного Федерального закона).

² См. ч. 2 ст. 14 указанного Федерального закона.

Гражданский служащий наделяется *публичными правами*, предназначенными для реализации полномочий госоргана. Публичные права характеризуют и определяют содержание служебной деятельности. К ним относятся:

а) право на доступ в государственные, муниципальные органы, общественные объединения и другие негосударственные организации. Право на доступ в служебные помещения субъектов предпринимательства всегда обусловлено исполнением властных полномочий гражданского служащего в сферах контроля и надзора¹;

б) право на проведение служебной проверки в целях защиты законных интересов служащего в соответствующем государственном органе, например при распространении сведений, порочащих деловую репутацию служащего, а также в иных случаях причинения ему морального вреда вследствие профессиональной служебной деятельности²;

в) право на государственную защиту жизни и здоровья служащего, жизни и здоровья членов его семьи, а также принадлежащего ему имущества. Это право предоставляется служащему в целях обеспечения его исполнительно-распорядительной деятельности. Необходимость пользования таким правом обусловлена контрольными и иными властными полномочиями служащего. В этих целях гражданскому служащему и членам его семьи может быть предоставлена государственная охрана для защиты от угроз причинения физического вреда или имущественного ущерба³.

Рассмотренные права предоставляются для обеспечения полномочий государственного органа. При осуществлении таких прав гражданский служащий действует в качестве должностного лица.

Гражданский служащий наделяется *информационными правами*, в том числе:

а) правом на предоставление документационных сведений и конклюдентной информации. Соответствующие сведения (информация) предоставляются публичным, частноправовым органом (организацией) или их должностными лицами по запросу гражданского служащего в случаях, предусмотренных федеральным законом⁴. Служебные правомочия в этих случаях удостоверяются *письменным предписанием* государственного органа, неисполне-

¹ См. п. 7 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См. п. 14 и 15 ч. 1 ст. 14 указанного Федерального закона.

³ См. п. 17 ч. 1 ст. 14 указанного Федерального закона.

⁴ См. там же п. 5 ч. 1 ст. 14.

ние которого влечет за собой применение мер административного принуждения или иных публичных санкций (в частности, установленных ст. 19.7 КоАП РФ);

б) правом на ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, а также с материалами личного дела¹. Гражданский служащий использует это право в целях защиты своих законных прав и интересов при возникновении служебного спора, проведении служебной проверки; в этих случаях наряду с публичными интересами служащий отстаивает личные права (например, при распространении сведений, порочащих его профессиональную репутацию, и в иных подобных случаях).

Таким образом, информационные права применяются не только в целях обеспечения общегосударственных потребностей, но и для защиты законных индивидуальных интересов служащего. *Объективные (естественные)* права гражданского служащего определяют его статус как наемного работника, наделенного публичными полномочиями. Обеспечение прав на отдых, на оплату труда, других социальных прав является обязанностью нанимателя²; такие права неотчуждаемы и подлежат неукоснительному соблюдению. Реализация *субъективных* прав гражданского служащего (к ним относятся публичные и информационные права) обусловлена индивидуальными (личностными) потребностями и зависит от конкретной ситуации; служащий может не воспользоваться этим правом в течение всего срока своей публичной деятельности. Осуществление субъективных прав всегда обусловлено юридически значимыми событиями (например, проведению служебной проверки или рассмотрению индивидуального служебного спора всегда предшествует возникновение коллизий с нанимателем или иным публичным должностным лицом).

Обязанности государственного служащего устанавливают требования к прохождению государственной службы и должностному поведению служащего в сферах публичной и частноправовой деятельности. Служебные обязанности различаются в зависимости от степени ограничений прав служащего.

¹ См. п. 8 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² Здесь и далее в данной главе под *нанимателем* понимается вышестоящий государственный служащий, ответственный за обеспечение конкретного социального права. Нанимателем может быть руководитель государственного органа или лицо, наделенное им соответствующим публичным полномочием (см. также п. 2 ст. 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

☑ *Квалификационные обязанности* устанавливают требования к профессиональной служебной деятельности. Служащий обязан поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных полномочий. Несоответствие служащего профессиональным требованиям является основанием для его увольнения с гражданской службы¹.

☑ *Субординационные обязанности* обусловлены служебной подчиненностью и характеризуют взаимоотношения служащего со своим непосредственным начальником, представителями нанимателя и вышестоящими руководителями. Служащий обязан исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий. При получении от руководителя неправомерного поручения служащий должен в письменной форме уведомить об этом руководителя и получить от него подтверждение этого поручения в письменной форме. При соблюдении указанных требований служащий обязан отказаться от исполнения неправомерного поручения². Субординационные обязанности определяют статус служащего в системе гражданских служебных отношений.

☑ *Дисциплинарные обязанности* устанавливают требования к служебному поведению гражданского служащего. Он обязан исполнять обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа.

☑ *Статутные обязанности* гражданского служащего определяют требования к служебному поведению в сферах публичной и частноправовой деятельности, обусловленные правовым положением служащего. Он обязан соблюдать соответствующие запреты и ограничения, сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов. Статутные обязанности устанавливают требования к представлению информации или ее обороту: служащий должен соблюдать правила сбора, обработки и распространения конфиденциальной информации, а также представлять нанимателю сведения о доходах и имущественных обязательствах³.

Ненадлежащее осуществление гражданским служащим предоставленных ему прав либо неисполнение им установленных обязанно-

¹ См. п. 6 ч. 1 ст. 15, подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См. ч. 2 ст. 15 указанного Федерального закона.

³ См. п. 7 и 9 ч. 1 ст. 15, ст. 20 указанного Федерального закона. Данные об имущественном статусе гражданского служащего могут быть отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну (ч. 3 ст. 20 этого же Федерального закона).

стей квалифицируется как дисциплинарный проступок, гражданско-правовое, административное правонарушение или преступление.

Запреты и ограничения, связанные с должностным статусом гражданского служащего. Ограничения, связанные с гражданской службой, могут быть обусловлены умышленной противоправной деятельностью лица, например в случае представления служащим подложных документов или заведомо ложных сведений¹. Такие ограничения могут быть связаны с юридически значимым событием, независимо от волеизъявления физического лица (в случае соматического или психического заболевания). В некоторых случаях возникновение ограничительного события обусловлено сознательной, волевой деятельностью служащего (например, при выходе из гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства другого государства)². Служебные ограничения могут быть выявлены до заключения трудового договора с нанимателем (например, наличие близкого родства или свойства) либо непосредственно в процессе служебной деятельности, однако во всех случаях обеспечение таких ограничений является обязанностью нанимателя: последний при их выявлении должен отказать лицу в заключении служебного контракта либо расторгнуть контракт.

Осуществление гражданской службы несовместимо с некоторыми видами публичной или частноправовой деятельности. В сфере публичных отношений гражданскому служащему *запрещается разглашать сведения конфиденциального характера или служебную информацию*. Сведения, относимые федеральным законом к конфиденциальной информации, могут использоваться только в интересах обеспечения полномочий соответствующего государственного органа. Служащий *не вправе допускать публичные высказывания в отношении деятельности государственных органов*, например выступать в СМИ с критикой правовых актов, принимаемых соответствующим публичным органом, предлагать свою оценку (в том числе и позитивную) таким актам. Публичные высказывания служащего допустимы только в случаях, предусмотренных должностным регламентом и иными документами, устанавливающими служебные полномочия³. Как отмечалось ранее, гражданский служащий вправе осуществлять иную опла-

¹ См. п. 8 и 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См. п. 6 и 7 ч. 1 ст. 16 указанного Федерального закона.

³ Гражданский служащий не вправе обнародовать суждения и оценки деятельности любых публичных органов и их должностных лиц, независимо от позитивной или негативной направленности таких суждений и оценок (п. 10 ч. 1 ст. 17 того же Федерального закона). Данный запрет действует независимо от формы

чиваемую работу, если это не повлечет за собой *конфликта интересов*. С учетом рассмотренных выше ограничений служебная и частноправовая деятельность могут быть совмещены только в тех случаях, если последняя представляет собой разновидность научного творчества.

Запреты и ограничения, связанные с гражданской службой, отягощают бремя исполнения обязанностей либо устанавливают дополнительные публичные или частноправовые обязанности и могут быть введены только федеральным законом.

11.6. Права, обязанности государственных служащих в сфере юрисдикционной деятельности

Государственные служащие относятся к участникам отношений, возникающих в процессе применения мер административной ответственности. Они участвуют в юрисдикционных отношениях в качестве лиц: а) возбуждающих дело об административном правонарушении и рассматривающих указанное дело; б) применяющих меры административного пресечения к лицам, подозреваемым в совершении проступка, и нарушителям; в) осуществляющих процессуальные действия на стадии исполнительного производства.

Государственные служащие относятся к *особым субъектам административной ответственности*: при возбуждении дела об административном правонарушении, а также при применении мер административного правонарушения служащие наделены *процессуальными правами публичного должностного лица*. При квалификации вины служащего необходимо подтвердить, что административное правонарушение явилось следствием неисполнения служебных обязанностей или их ненадлежащего исполнения. КоАП РФ устанавливает административную ответственность к субъектам частного права — лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, либо к гражданам, не наделенным правомочиями должностного лица. Таким образом, государственные служащие могут привлекаться к административной ответственности только в тех случаях, когда диспозиция соответствующего состава правонарушения устанавливает ответственность публичных должностных лиц, т.е. при совершении административных правонарушений, предусмотренных:

публичного высказывания; во всяком случае такие высказывания недопустимы при проведении политических акций (митингов, демонстраций, пикетирования).

✓ ст. 14.9 КоАП РФ (ограничение конкуренции);

✓ ч. 1 и 2 ст. 14.25 КоАП РФ (нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

Субъектами указанных административных правонарушений могут быть *только государственные служащие*, при этом последние привлекаются к административной ответственности в качестве публичного должностного лица. К ним применяются наказания, влекущие более значимые имущественные ограничения (например, в этих случаях устанавливается повышенный размер административного штрафа в сравнении с другими физическими лицами). Таким образом, статус служащих как субъектов административной ответственности определяется также и их *процессуальными обязанностями*.

Государственные служащие привлекаются к административной ответственности *на общих основаниях* в случаях, когда совершение правонарушения не связано с исполнением должностных обязанностей, например при совершении правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность:

✓ ст. 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство);

✓ ст. 20.21 КоАП РФ (появление в общественных местах в состоянии опьянения).

При совершении этих и других подобных правонарушений служащие несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи в отношении граждан.

Государственные служащие, замещающие должности правоохранительной службы, а также военнослужащие наделены *иммунитетом от административной юрисдикции*. В этих случаях они привлекаются к административной ответственности, но к ним могут быть применены меры *дисциплинарного взыскания*, установленные соответствующим дисциплинарным уставом. При совершении правонарушений, перечисленных в ст. 2.5 КоАП РФ, служащие правоохранительной службы и военнослужащие привлекаются к административной ответственности на общих основаниях с другими физическими лицами (за нарушение законодательства о выборах и референдумах, охране окружающей среды и др.), однако в этих случаях к ним не могут быть применены наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Таким образом, статус государственных служащих как субъектов административной ответственности определяется их полномочиями публичных должностных лиц, а также их правами

и обязанностями, обусловленными иммунитетом от административной юрисдикции. Во всяком случае служащие наделены *иными процессуальными правами и обязанностями* в сравнении с другими физическими лицами, привлекаемыми к административной ответственности, прежде всего с должностными лицами частного права и гражданами.

На служащих правоохранительной службы и военнослужащих возложены обязанности по применению мер публичного принуждения. В частности, указанные должностные лица вправе возбуждать дело об административном правонарушении (в том числе составлять соответствующий протокол). Осуществление этих процессуальных действий иными публичными должностными лицами возможно лишь в редких случаях. Например, протоколы об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права, составляются членами избиркомов, комиссии референдума, а протоколы об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, — членами комиссий по делам несовершеннолетних и защиты их прав¹. Указанные публичные должностные лица, как правило, не являются государственными служащими; они вправе осуществлять лишь *ограниченные процессуальные действия*. В частности, они могут применять меры административного пресечения в виде осмотра, изъятия вещей и документов и ареста вещей (ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 и 2 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.14 КоАП РФ). Применение изъятия и ареста допускается только в присутствии понятых. При необходимости применения других мер административного пресечения, например административного задержания, указанные лица обращаются к служащим органов внутренних дел, уполномоченным на их применение².

11.7. Ответственность государственного служащего

Дисциплинарная ответственность наступает при выявлении признаков *виновного служебного правонарушения* — дисциплинарного или служебного проступка. Для *умышленного* правонарушения характерны осознанные волевые действия нарушителя,

¹ Применительно к административным правонарушениям, предусмотренным ст. 11.18 КоАП РФ, а также к делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, осуществление данных процессуальных функций возможно только в том случае, если служащий правоохранительной службы, к которому поступило дело о таком правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии (ч. 2 ст. 23.2 КоАП РФ).

² См. п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ.

направленные на причинение общественно опасных последствий, например отказ служащего в исполнении устного или письменного распоряжения руководителя, вынесенного в соответствии с его полномочиями, установленными должностным, административным регламентом или иным нормативным правовым актом. Умышленная вина квалифицируется и в случае представления нанимателю подложных сведений о доходах и имущественных обязательствах либо несанкционированном разглашении таких сведений. Для *неосторожной (релятивной)* вины характерна дефектная психоэмоциональная оценка нарушителем совершенного им деяния и его общественно опасных последствий. Признаки релятивной вины выражаются в противоправном бездействии нарушителя, например, в несоблюдении им срока исполнения служебного поручения.

Общественная опасность служебного проступка выражается в причинении имущественного ущерба публичному органу либо ущерба его деловой репутации или в причинении морального вреда руководителю государственного органа или иному должностному лицу. Неисполнение служащим обязанностей либо ненадлежащее осуществление прав, установленных должностным, административным регламентами, содержит признаки общественно опасного деяния, независимо от причинения имущественного ущерба или морального вреда.

Меры дисциплинарной ответственности применяются при соблюдении процессуальных прав и обязанностей лица, подозреваемого в совершении проступка, а также нанимателя и иного лица, уполномоченного назначать или исполнять санкции¹.

☑ *На стадии возбуждения дела о служебном правонарушении* наниматель должен подтвердить факт его совершения и установить признаки вины в деянии государственного служащего, подозреваемого в его совершении². В этих целях по инициативе нанимателя или по письменному заявлению служащего проводится *служебная проверка*. К лицам, уполномоченным на ее проведение, относятся представители кадровой и правовой служб и выборного профсоюзного органа³. В ходе служебной проверки должны быть

¹ Далее в данной главе лицо, инициирующее применение служебных санкций, именуется нанимателем.

² Далее лицо, в отношении которого осуществляются процессуальные действия, обусловленные проведением служебной проверки, именуется *подозреваемым лицом* или *подозреваемым*.

³ См. ч. 4 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

установлены фактические данные, необходимые для всестороннего и объективного рассмотрения дела о служебном правонарушении¹. К ним относятся:

1) сведения, подтверждающие или опровергающие факт виновного совершения служебного проступка, в том числе устные или письменные объяснения лица, подозреваемого в его совершении, лиц, явившихся свидетелями деяния, в тех случаях, когда они прямо или косвенно не заинтересованы в проведении служебной проверки;

2) причины и условия, способствовавшие совершению служебного проступка. К ним относятся объективные данные, характеризующие соблюдение нанимателем прав служащего, а также субъективные (личностные) особенности подозреваемого, отражающие его профессиональную служебную деятельность;

3) сведения об общественной опасности правонарушения, в том числе о размере имущественного ущерба, или данные, подтверждающие причинение морального вреда;

4) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления служащего о проведении служебной проверки.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через месяц со дня принятия решения о ее проведении. В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются факты и обстоятельства, установленные при ее проведении, а также предложения о применении к нарушителю дисциплинарного взыскания или о его неприменении. Письменное заключение и другие материалы дела о служебном правонарушении (например, показания очевидцев правонарушения) представляются нанимателю и лицу, в отношении которого проводилась служебная проверка².

☑ Решение по результатам проведения служебной проверки принимается нанимателем *на стадии рассмотрения дела о служебном правонарушении*. Наниматель обязан объективно и всесторонне рассмотреть все материалы дела, подтверждающие выводы и предложения, указанные в заключении, принятом по результатам служебной проверки, в том числе письменные объяснения лица, в отношении которого она проводилась; его заявление, опровергающее результаты служебной проверки (в случае их обжалования этим лицом); ходатайства и иные документы, представленные лицом, в отношении которого проводилась служебная

¹ См. п. 1–4 ч. 2 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См. п. 3 ч. 8 ст. 59 указанного Федерального закона.

проверка. При установлении нанимателем признаков виновного совершения служебного проступка и принятии решения о назначении дисциплинарного взыскания наниматель обязан рассмотреть следующие *обстоятельства,отягающие служебную ответственность*:

- а) факты, свидетельствующие о рецидиве правонарушения¹;
- б) совершение правонарушения в состоянии алкогольного или иного токсического опьянения²;
- в) причинение имущественного ущерба, физического (телесного) или морального вреда либо ущерба деловой репутации публичного органа. Во всяком случае к тяжким последствиям служебного правонарушения относятся причинение физического (телесного) вреда или значительного имущественного ущерба, а также создание реальной угрозы наступления таких последствий³;
- г) умышленное совершение служебного проступка, в том числе в случае личной заинтересованности нарушителя в его совершении (например, при ненадлежащем исполнении служащим обязанностей, обусловленных урегулированием конфликта интересов)⁴.

При назначении дисциплинарного взыскания наниматель должен учитывать также и *обстоятельства,смягчающие служебную ответственность*:

¹ См. п. 2 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См. там же подп. «б» п. 3 ч. 1 ст. 37.

³ См. подп. «д» п. 3 ч. 1, п. 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». О квалификации имущественного ущерба, причиненного служебным правонарушением, см. подп. «г» и «д» п. 3 ч. 1 ст. 37 (применительно к аварийным последствиям правонарушения), п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 указанного Федерального закона; о причинении служебным правонарушением физического (телесного) ущерба см. подп. «д» п. 3 ч. 1 ст. 37 (применительно к несчастным случаям на службе и катастрофам). Причинение морального вреда, причинение ущерба деловой репутации публичного органа может быть следствием несанкционированного разглашения информации, содержащей сведения, относимые к государственной и иной охраняемой федеральным законом тайне, и служебной информации (применительно к разглашению сведений). О доходах и имущественных обязательствах см. ч. 4 ст. 20, об иных случаях несанкционированного распространения конфиденциальной информации см. подп. «в» п. 3 ч. 1 ст. 37 этого же Федерального закона.

⁴ В соответствии с ч. 3 ст. 58 указанного Федерального закона при назначении дисциплинарного наказания должна учитываться *степень вины*, в данном случае — *форма вины* нарушителя. Об обязанностях государственного служащего при урегулировании им конфликта интересов см. там же п. 12 ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 19.

а) совершение служебного проступка, не повлекшего за собой причинение тяжких последствий; совершение служебного проступка впервые;

б) совершение служебного проступка по обстоятельствам, не зависящим от нарушителя, например, нарушение должностного или административного регламентов в связи с соматическими заболеваниями, неисполнение служебного поручения либо его ненадлежащее исполнение в условиях крайней необходимости или при стечении иных чрезвычайных обстоятельств;

в) совершение служебного проступка при исполнении должностного поручения, неправомерность которого не могла быть установлена нарушителем в данных обстоятельствах;

г) позитивные личные и профессиональные качества нарушителя. В частности, нанимателем должны быть приняты во внимание результаты исполнения нарушителем служебных обязанностей в период, предшествующий совершению проступка; добровольное сообщение о совершенном нарушении.

Наниматель вправе учитывать и другие обстоятельства, смягчающие ответственность, например совершение проступка в состоянии аффекта; при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; совершение незначительного правонарушения по неосторожности. При квалификации таких обстоятельств наниматель должен учитывать общественно опасные последствия проступка (отсутствие имущественного ущерба, причинение незначительного вреда и т.п.).

☑ Обстоятельства, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность, выявляются *на стадии, предшествующей назначению дисциплинарного взыскания* лицу, вина которого в совершении проступка подтверждена при рассмотрении дела о служебном правонарушении. Наличие или отсутствие таких обстоятельств учитывается нанимателем при применении дисциплинарного взыскания, соразмерного общественной опасности проступка. В частности, увольнение с гражданской службы может быть применено при наличии обстоятельств, отягчающих служебную ответственность, исчерпывающий перечень которых установлен федеральным законом¹.

По результатам рассмотрения дела о служебном правонарушении может быть применено одно из следующих *дисциплинарных взысканий*:

- замечание;
- выговор;

¹ См. п. 5 ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- увольнение с гражданской службы.

Дисциплинарные взыскания различаются по правовым последствиям: применение замечания, выговора, предупреждения о неполном служебном соответствии влекут за собой имущественные санкции в виде временного приостановления дополнительных выплат к должностному окладу или ограничении их размера¹. Применение дисциплинарного взыскания в виде освобождения от замещаемой должности влечет за собой изменение государственно-служебного отношения и, как следствие, изменение условий оплаты труда, в том числе должностного оклада, а также дополнительных выплат². Вследствие увольнения государственно-служебные отношения прекращаются. Таким образом, применение дисциплинарных взысканий всегда сопровождается имущественными санкциями, при этом понижаются размеры соответствующих денежных выплат.

☑ Наступлением указанных правовых последствий обусловлена последняя процессуальная стадия производства по делу о служебном правонарушении — *стадия исполнительного производства*. На этой стадии нанимателем должны быть осуществлены действия, предусмотренные назначенным дисциплинарным взысканием, в том числе изданы следующие правовые акты:

- о применении дисциплинарного взыскания;
- об изменении условий материального обеспечения нарушителя;
- об освобождении от занимаемой должности или об увольнении нарушителя.

В указанных индивидуальных правовых актах обосновываются правовые предпосылки применения имущественных и иных санкций, обусловленных дисциплинарным взысканием. Копии указанных правовых актов, в том числе и копия акта о назначении дисциплинарного взыскания, предоставляется нарушителю в пятидневный срок³.

¹ Дополнительные выплаты представляют собой одну из стимулирующих форм материального обеспечения служащего и зависят от показателей эффективности его профессиональной деятельности, устанавливаемых правовым актом публичного органа (ч. 7, 8, 14, 17 ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

² В случае применения этого дисциплинарного взыскания нарушителю может быть предложена иная должность с понижением размеров указанных выплат (ч. 10 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

³ Обязанность нанимателя предоставить нарушителю копию акта о применении дисциплинарного взыскания в указанный срок установлена в ч. 6 ст. 58 дан-

Рассмотренные выше процессуальные действия осуществляются различными должностными лицами в зависимости от конкретной стадии производства по делу о служебном правонарушении, при этом возбуждение дела о служебном правонарушении и его рассмотрение отнесено к ведению начальника, в служебном подчинении которого находится нарушитель, либо вышестоящего руководителя. На стадии исполнительного производства соответствующие правовые акты подготавливаются кадровой службой (по согласованию с указанными выше руководителями).

☑ Все перечисленные процессуальные действия осуществляются независимо от специфики дела о служебном правонарушении; соответствующие им стадии производства относятся к *императивным стадиям*. На *факультативной стадии* производства по делу о служебном правонарушении *обжалуются действия (бездействия) нанимателя*.

Право на обжалование может быть реализовано лицом, в отношении которого ведется дело о служебном правонарушении. Например, при возбуждении и рассмотрении дела подозреваемый вправе обжаловать акт нанимателя о назначении служебной проверки, действия (бездействия) должностных лиц, проводящих проверку. На этих этапах производства по делу о служебном правонарушении проводится *административное обжалование*. Жалоба подается в комиссию государственного органа по служебным спорам. При обжаловании *действий* должностных лиц подозреваемый оспаривает правомерность индивидуального правового акта, устанавливающего такие действия (например, акта нанимателя о проведении служебной проверки). При обжаловании *бездействия* должностного лица, проводящего служебную проверку, оспаривается ненадлежащее исполнение им сроков осуществления процессуальных действий, установленных актом о проведении служебной проверки (подача жалобы не приостанавливает сроков ее проведения). На стадиях вынесения акта о применении дисциплинарного взыскания и исполнительного производства нарушитель вправе избрать *судебное* или *административное обжалование*, в последнем случае жалоба подается в комиссию по служебным спорам¹.

ного Федерального закона. О предоставлении нарушителю иных правовых актов, принятых по результатам рассмотрения дела о служебном правонарушении, см. п. 3 ч. 8 ст. 59 указанного Федерального закона.

¹ См. ч. 7 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

При обжаловании акта о проведении служебной проверки жалоба подается в течение месяца со дня принятия акта о проведении проверки. Срок обжалования акта о применении дисциплинарного взыскания обусловлен сроком действия такого акта (специальные сроки подачи жалобы в этом случае не установлены). Таким образом, жалоба может быть подана в течение года со дня принятия акта о применении дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка. Если служебное правонарушение было выявлено органами финансового контроля при проведении проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки, дисциплинарное взыскание может быть применено не позднее двух лет со дня совершения проступка¹. Нарушение нанимателем процессуальных сроков производства по делу о служебном правонарушении (например, срока принятия заключения о проведении служебного расследования или срока принятия акта о применении дисциплинарного взыскания) относится к безусловным основаниям для отмены соответствующего индивидуального правового акта по результатам административного или судебного обжалования.

Подтверждение факта совершения служебного правонарушения и квалификация вины относятся к *публичным прерогативам*. Лицо, в отношении которого проводятся процессуальные действия, считается невиновным в совершении проступка до вступления в законную силу акта о применении дисциплинарного взыскания². Лицо, подозреваемое в совершении служебного правонарушения, наделено процессуальными правами, обусловленными *презумпцией невиновности*. Такое лицо вправе отказать нанимателю в предоставлении запрашиваемых им устных или письменных сведений при обнаружении проступка, а также при проведении служебного расследования³.

¹ См. ч. 5 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² Акт о применении административного наказания, а также решение об отмене указанного акта, принятое по результатам административного обжалования, вступают в законную силу в день их вынесения.

³ При отказе лица, в отношении которого ведется производство по делу о служебном правонарушении, в предоставлении нанимателю письменных объяснений в связи с выявленным фактом проступка составляется соответствующий акт. Составление акта об отказе в предоставлении нанимателю письменных или устных сведений при проведении служебного расследования не предусмотрено (ч. 1 ст. 58, п. 1 ч. 8 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Дисциплинарная ответственность применяется к гражданским служащим независимо от их привлечения к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности. Таким образом, к нарушителю могут быть одновременно применены дисциплинарное взыскание, гражданско-правовая санкция либо административное или уголовное наказание. Так, хищение чужого имущества влечет за собой применение административных наказаний в виде административного штрафа или административного ареста (приотягчающих обстоятельствах), установленных ст. 7.27 КоАП РФ (применительно к мелкому хищению), и наряду с ними дисциплинарного взыскания в виде увольнения с занимаемой должности¹. Указанные случаи корреляции мер ответственности возникают главным образом в сфере государственной гражданской службы, применение административных и дисциплинарных санкций к военнослужащим и должностным лицам правоохранительной службы осуществляется в соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ. Как правило, такие служащие несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каково содержание понятия государственной службы РФ?
2. Назовите основные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы.
3. Каковы принципы построения и функционирования системы государственной службы?
4. Перечислите разновидности государственной службы.
5. Какие категории и группы должностей государственной гражданской службы вы знаете?
6. Каковы ограничения и запреты государственной гражданской службы?
7. Назовите документы, необходимые для поступления на государственную гражданскую службу.
8. Каково содержание служебного контракта?
9. Каковы порядок и сроки прохождения аттестации государственным гражданским служащим?
10. Какие органы уполномочены рассматривать индивидуальные служебные споры?

¹ См. подп. «г» п. 3 ч. 1 ст. 37, п. 5 ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

ГЛАВА 12. ВОЕННО-СЛУЖЕБНЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* систему законодательства о воинской обязанности и военной службе;
 - *уметь* анализировать формы реализации прав и исполнения обязанностей военнослужащими;
 - *овладеть* практическими навыками аналитического исследования военно-служебного законодательства.
-

12.1. Военная служба как особая разновидность федеральной государственной службы

Согласно правилам ч. 2 и 3 ст. 59 Конституции гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» случаях, гражданин Российской Федерации имеет право на ее замену *альтернативной гражданской службой* — особым видом трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву (п. 1 ст. 1 указанного Федерального закона).

☑ *Военная служба* представляет собой особую разновидность федеральной государственной службы. Регламентация статуса военной службы отнесена к исключительному ведению Российской Федерации (п. «т» ст. 71 Конституции РФ), что означает осуществление военно-служебных обязанностей только на федеральном уровне: в Вооруженных Силах РФ, ведомственных войсках, вспомогательных воинских формированиях, а также в федеральных

органах исполнительной власти, действующих в сфере обороны и безопасности¹. Принципы национальной правовой системы Российской Федерации несовместимы с созданием войск и воинских формирований, находящихся в подчинении субъектов РФ.

Военная служба, как правило, осуществляется на *воинских должностях*. Каждой воинской должности соответствует *воинское звание* (они подразделяются на войсковые и корабельные). Воинские звания высших офицеров — от генерал-майора до маршала включительно (и соответствующие им корабельные воинские звания контр-адмирала, вице-адмирала, адмирала, адмирала флота) присваиваются Президентом РФ. Воинские звания младших и старших офицеров и иные звания присваиваются должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, действующих в сферах обороны и безопасности. Присвоение воинских званий и наделение военнослужащих должностными полномочиями (назначение на воинскую должность и освобождение от нее) представляют собой особые разновидности военно-служебных отношений. Конституцией РФ к прерогативам главы государства отнесено только определение должностных обязанностей высших офицеров Вооруженных Сил РФ (п. «л» ст. 83). Содержание полномочий Президента РФ в сфере назначения на должность и освобождения от нее высших офицеров ведомственных войск раскрывается в ст. 43 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». В соответствии с Конституцией РФ к непосредственному ведению Президента РФ относится назначение на должность и освобождение от должности высшего командования Вооруженных Сил РФ (п. «б» ст. 89).

Права и обязанности военнослужащих распространяются на граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву, а также добровольно (по контракту) в инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, в центральных аппаратах и территориальных органах СВР России, ФСБ России, ФСО России. Статус военнослужащих распространяется также на граждан, осуществляющих государственно-служебные обязанности в федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ и создаваемых в военное время специальных формированиях.

Военную службу следует отличать от *воинской обязанности*, под которой понимается поэтапная реализация органами исполни-

¹ На эти и другие категории граждан, осуществляющих военно-служебные обязанности, распространяется статус военнослужащих (ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

тельной власти мероприятий по организации призыва на военную службу, исполнения военно-служебных обязанностей и осуществления обязательств граждан после завершения военной службы по призыву (уволненных в запас и призываемых на военные сборы). Таким образом, воинская обязанность представляет собой *метод обеспечения военной службы*, основанный на сочетании пассивного (организационного) и активного (непосредственного) осуществления прав и обязанностей граждан в сфере военно-служебной деятельности¹. Единственным предназначением организационных мероприятий — воинского учета, обязательной и добровольной подготовки граждан к военной службе — является последующее осуществление военно-служебных обязанностей: призыва на военную службу, ее добровольного прохождения на контрактной основе, а также прохождения военных сборов в период пребывания в запасе. Воинская обязанность обеспечивается императивными полномочиями исполнительной, законодательной и судебной власти; в ее основе лежат методы государственного принуждения правоохранительных органов и органов военного управления².

Органы исполнительной власти обеспечивают организацию осуществления гражданами военно-служебных обязанностей — воинский учет, подготовку и призыв на военную службу. Воинский учет граждан осуществляется по месту их жительства *военными комиссариатами*, входящими в систему Минобороны России. В населенных пунктах, где военные комиссариаты отсутствуют, первичный воинский учет граждан осуществляется органами местного самоуправления. Воинский учет офицеров СВР России и органов ФСБ России осуществляется в системе этих федеральных ведомств. В организации военно-учетной деятельности принимают участие также и правоохранительные органы:

- подразделения полиции производят розыск граждан, уклоняющихся от воинского учета, и осуществляют их задержание³;
- *органы дознания, органы предварительного следствия и федеральные суды* предоставляют военным комиссариатам информа-

¹ Одной из редких разновидностей осуществления воинской обязанности, лишь косвенно связанной с военной службой, является ее прохождение не на воинских должностях (п. 4 ст. 42 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

² Реализация военно-служебных обязанностей обеспечивается не только принудительными методами: в некоторых случаях исполнение воинской обязанности базируется на субъективном праве граждан добровольно осуществлять военную службу. Например, военнослужащие-призывники, прослужившие не менее трех месяцев, вправе заключить контракт о ее дальнейшем прохождении.

³ Данные полномочия органа внутренних дел применяются также в отношении граждан, уклоняющихся от призыва на военную службу или военные сборы.

цию о возбуждении или прекращении уголовных дел в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете.

Органы дознания и органы предварительного следствия также обязаны информировать военные комиссариаты о направлении уголовных дел в суд, а федеральные суды предоставляют комиссариатам информацию о вступивших в законную силу приговорах гражданам, осужденным к обязательным работам, исправительным работам, ограничению свободы, аресту, лишению свободы, или о признании их невиновными. Указанные информационные полномочия являются императивными обязательствами; при их осуществлении правоохранительные органы предоставляют информацию по своей инициативе — наличия соответствующих запросов военных комиссариатов в этом случае не требуется. Исключением является обязательство органов внутренних дел о предоставлении по запросу военных комиссариатов необходимых сведений о гражданах, состоящих на воинском учете.

☑ *Альтернативной гражданской службе* свойственны следующие особенности, отличающие ее публичный статус от правового положения военной службы, осуществляемой по призыву.

А. Права и обязанности граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, устанавливаются с учетом национальных и других этнических критериев. В частности, возникновение права гражданина на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой обусловлено его принадлежностью к коренному малочисленному народу, ведением таким гражданином традиционного образа жизни, осуществлением традиционного хозяйствования, занятием традиционными промыслами¹. Данные граждане направляются для прохождения альтернативной гражданской службы в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов субъектов РФ, на территории которых они проживают. В отличие от них лица, проходящие указанную службу по иным политико-правовым основаниям, осуществляют ее на основе экстерриториальности и проходят службу за пределами территорий субъектов РФ, в которых они постоянно проживают, что отягощает и бремя предусмотренных ею обязанностей.

Б. Сроки альтернативной гражданской службы зависят от статуса организации, места ее прохождения. Для граждан, проходя-

¹ Часть 3 ст. 59 Конституции РФ устанавливает только политико-правовые предпосылки осуществления альтернативной гражданской службы (т.е. несовместимость осуществления военно-служебных обязанностей с убеждениями или вероисповеданием гражданина).

щих службу в организациях Вооруженных Сил РФ и ведомственных воинских формированиях в качестве гражданского персонала, установлены сокращенные сроки¹.

В. Прекращение публичных обязанностей при прохождении альтернативной гражданской службы обусловлено прекращением трудовых отношений с работодателем: альтернативная гражданская служба завершается в день прекращения работодателем срочного трудового договора с гражданином².

Таким образом, альтернативная гражданская служба представляет собой особую разновидность публичной трудовой деятельности, в основе которой лежит ограничение бремени предусмотренных ею обязанностей в сравнении с военно-служебными обязанностями при увеличении служебных сроков, всегда превышающих сроки прохождения военной службы по призыву.

12.2. Понятие военно-контрактных обязательств, виды военных контрактов

Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрено две разновидности военной службы: по призыву и на добровольной основе — *по контракту*. Согласие граждан на осуществление военно-служебных обязанностей предусматривается только в контрактах, заключаемых при поступлении граждан на военную службу (ст. 32—35 указанного Федерального закона). Особую разновидность договорных отношений представляет собой *контракт об обучении по программе подготовки офицеров запаса* на военной кафедре. Исполнение контрактных обязательств в этом случае не предполагает согласия граждан на прохождение военной службы. Контракт содержит обязательное условие об исполнении военно-служебных обязанностей после завершения обучения и получения воинского звания офицера³. Таким образом, принцип добровольности исполнения военно-контрактных обязательств предусмотрен только при заключении

¹ Для граждан, направленных для прохождения альтернативной гражданской службы и проходящих ее в организациях Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, срок этой службы составляет 18 месяцев, для граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу в организациях, подведомственных федеральным министерствам, ведомствам или органам исполнительной власти субъектов РФ, — 21 месяц (см. п. 1, 2 ст. 5 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе»).

² См. п. 4 ст. 5 указанного Федерального закона.

³ См. п. 1 ст. 20 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

контракта о прохождении военной службы. Различия контрактов об обучении и о прохождении военной службы проявляются в следующем:

а) субъектами договорных отношений при заключении контракта об обучении на военной кафедре являются Минобороны России и гражданин, причем исполнение им военно-служебных обязанностей невозможно до завершения образовательного процесса. В отличие от этого добровольное поступление на военную службу по контракту предусматривает немедленное исполнение обязательств;

б) контракт о прохождении военной службы может быть заключен не только с Минобороны России, но и с «силовыми» федеральными министерствами и ведомствами. В случае контракта об обучении на военной кафедре это условие исключено;

в) обе разновидности контрактов предусматривают различные условия материально-бытового обеспечения договорных обязательств;

г) заключение контракта на обучение по программам подготовки офицеров запаса представляет собой право гражданина: при отсутствии его волеизъявления вступить в контрактные отношения исключается и возможность обучения на военной кафедре.

12.3. Реализация военно-служебных обязанностей по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации и ведомственных воинских формированиях

Исполнение военно-служебных обязанностей по призыву осуществляется в войсках, воинских формированиях и органах исполнительной власти. Служба по призыву в войсках означает возможность ее прохождения в Вооруженных Силах РФ либо в ведомственных воинских формированиях¹. Помимо войск и вспомогательных воинских формирований, предусмотрено прохождение военной службы непосредственно в федеральных органах исполнительной власти, действующих в сферах обороны и безопасности. Такие органы подразделяются на две основные группы: а) *органы военного управления* — федеральные министер-

¹ Статус *ведомственных войск* следует отличать от правового положения инженерно-технических и дорожно-строительных *воинских формирований*: воинские формирования предназначены для вспомогательных функций, содействующих осуществлению военно-служебных обязанностей в войсках.

ства, в системах которых имеются подчиненные им войска (МВД, МЧС России); б) *федеральные органы исполнительной власти*, не располагающие войсками ведомственного подчинения (СВР, ФСО России и др.).

Действующим законодательством предусмотрен особый статус органов военного управления. Потребности в призывниках силовых министерств и ведомств подлежат первоочередному удовлетворению. Направление военнослужащих в другие органы исполнительной власти возможно только в случае укомплектования воинских частей систем Минобороны, ФСБ, МВД России. Единственным исключением являются войска гражданской обороны системы МЧС России: потребности МЧС в призывниках подлежат удовлетворению только после укомплектования воинских частей указанных силовых министерств и ведомств.

В условиях мирного времени и в период военного положения правовой режим военно-служебных обязанностей граждан не совпадает. Осуществление призыва на военную службу и ее прохождение в условиях мобилизации должны быть урегулированы Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». В период военного времени и военного положения вводятся дополнительные военно-служебные обязанности граждан, а также ужесточаются меры ответственности за их неисполнение.

12.4. Осуществление военнослужащим обязанностей военной службы во время пребывания в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации, а также силовых министерств и ведомств

Одной из разновидностей военно-служебных обязанностей является пребывание военнослужащих *в запасе Вооруженных Сил РФ*, а также *силовых министерств и ведомств РФ*. Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» урегулирован статус граждан, пребывающих в запасе Вооруженных Сил РФ, и остальные аспекты правового положения лиц, пребывающих в запасе СВР России, ФСБ России, органов внутренних дел и таможенных органов. Состав запаса Вооруженных Сил РФ создается из граждан, прошедших военную службу по призыву и уволенных с военной службы с зачислением в запас, а также не исполнивших военно-служебных обязанностей. Последняя группа наиболее многочисленна, к ней относятся граждане, завершив-

шие обучение на военных кафедрах вузов с присвоением воинского звания офицера, граждане, не призванные на военную службу в связи с предоставлением отсрочки, освобожденные от призыва, прошедшие альтернативную гражданскую службу, граждане женского пола, имеющие военно-учетную специальность. На граждан, находящихся в составе запаса, статус военнослужащих распространяется лишь на срок осуществления военно-служебных обязанностей: на время призыва и военных сборов либо прохождения военной службы на контрактной основе. Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» недостаточно четко определен статус зачисленных в запас граждан женского пола: в соответствии со ст. 22 и 23 указанного Федерального закона эта категория граждан не относится к лицам, подлежащим призыву, но и не входит в перечень граждан, освобожденных от призыва или не подлежащих призыву. Граждане женского пола в сфере военно-контрактных отношений вправе заключать контракт о прохождении военной службы лишь в тех случаях, когда они не зачислены в запас (п. 1 ст. 34 указанного Федерального закона).

Таким образом, зачисление военнослужащего в запас не означает прекращения административно-правовых отношений; в этом случае они лишь приостанавливаются на срок неисполнения гражданином обязанностей военной службы. Прекращение военно-служебных отношений наступает лишь в случае увольнения в отставку и последующего снятия с воинского учета.

12.5. Легитимные возможности неисполнения гражданами Российской Федерации военно-служебных обязанностей; отсрочка и ее правовые предпосылки

Неисполнение военно-служебных обязанностей по призыву допускается лишь в двух случаях: а) в случае освобождения от призыва на военную службу; б) при совершении гражданином преступлений, исключающих его призыв на военную службу.

Правовой режим освобождения от призыва следует отличать от статуса граждан, не подлежащих призыву (п. 1 и 2 ст. 23 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»). *Освобождение от призыва*, как правило, основано на субъективных (оспоримых) обстоятельствах. Например, результаты первичного медицинского освидетельствования граждан могут быть оспорены при проведении стационарного медицинского обследования, по итогам которого гражданин может быть признан негодным

или ограниченно годным к военной службе по состоянию здоровья и освобожден от призыва. Иными словами, правовые предпосылки освобождения от призыва нуждаются в предварительном аналитическом исследовании и последующем юридическом подтверждении (подп. «а» п. 1 ст. 23 указанного Федерального закона). Обстоятельства, обуславливающие вывод о *невозможности призыва на военную службу*, определяются на основе объективных критериев и не могут быть оспорены. Например, наличие неснятой судимости представляет собой непреодолимое препятствие для призыва.

Привлечение гражданина к уголовной ответственности в некоторых случаях совместимо с исполнением военно-служебных обязанностей, например, если лицо осуждено за совершение преступлений, предусматривающих назначение уголовных наказаний в виде штрафа, лишения почетного звания, классного чина и государственных наград. В случаях погашения или снятия судимости такое лицо может быть призвано на военную службу. Граждане, отбывшие наказание в виде ограничения свободы, ареста или лишения свободы, также могут исполнять военно-служебные обязанности, поскольку все правовые последствия, связанные с судимостью, аннулируются при погашении или снятии судимости.

Отсрочка от призыва. Исполнение гражданином призывных военно-служебных обязанностей может быть отсрочено; в этом случае административно-правовые отношения *временно приостанавливаются*¹. Действующее законодательство, как правило, связывает отсрочку от призыва с определенным временным пределом, однако в некоторых случаях период отсрочки не определен. Отсрочка предоставляется гражданам, обучающимся в образовательных учреждениях, причем она определяется не принадлежностью к той или иной профессии, а самим фактом образовательной деятельности. Исполнение военно-служебных обязанностей отсрочивается только для призывников, обучающихся по очной форме обучения. Исключением является обучение в образовательных учреждениях системы МВД России: отсрочка от призыва предоставляется в этих случаях независимо от избранной формы обучения. Временной предел отсрочки совпадает с периодом обучения призывника или временем осуществления государственно-служебных обязанностей.

¹ Имеются в виду только те случаи отсрочки, временной предел которых может быть установлен прямо или косвенно.

Предпосылки отсрочки субъективны и порождены волеизъявлением гражданина: призывник добровольно осуществляет государственно-служебные обязанности, профессиональную деятельность в социально приоритетных сферах или обучается в образовательных учреждениях. Таким образом, призывник вправе избрать должную альтернативу действия, отсрочивая исполнение военно-служебных обязанностей или осуществляя такие обязанности. Достаточно распространены и *объективные предпосылки отсрочки* от призыва, возникновение, изменение или прекращение которых не связано с волеизъявлением призывника, а порождено биосоциальными факторами. Отсрочка от призыва предоставляется в этих случаях гражданам по состоянию здоровья (признанным временно негодными к военной службе) либо при стечении личных или семейных обстоятельств (например, занятым уходом за нетрудоспособными членами семьи).

12.6. Основы правовой регламентации статуса военнослужащего

Совокупность прав и свобод, а также обязанностей и ответственности военнослужащего составляет основу его статуса. В соответствии с законодательством *статусом военнослужащих* наделяются граждане Российской Федерации, осуществляющие обязанности военной службы добровольно (на контрактной основе); офицеры, призванные на военную службу в соответствии с указом Президента РФ; лица, призванные на военную службу, а также осуществляющие военно-служебные обязанности в военных образовательных учреждениях до заключения с ними контракта.

Методами административно-правового регулирования обеспечивается реализация государственной политики *социально-правовой защиты военнослужащих*. В ее осуществлении участвуют не только органы государственной власти (прежде всего исполнительной, а также законодательной и судебной), но и негосударственные (муниципальные) органы.

Статус военнослужащих, их социально-правовые гарантии, обязанности и ответственность обеспечиваются особыми методами правовой регламентации. В этой сфере наряду с федеральными законами действуют и *общевоинские уставы*: Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, Устав гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации. Федеральными законами и уставами предусмотре-

ны *существенные ограничения конституционных прав военнослужащих*.

☑ Право на свободу передвижения (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ) реализуется военнослужащими с учетом необходимости поддержания ими боеготовности и обеспечения своевременности прибытия их к месту военной службы. Общевоинскими уставами регулируется порядок передвижения военнослужащих только на территории РФ, регламентация их выезда за пределы территории России определяется федеральными законами и подзаконными актами.

☑ Военнослужащие ограничены в реализации свободы слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ). В частности, они не вправе обсуждать и критиковать в печатных или электронных СМИ приказы командира.

☑ Участие военнослужащих в забастовках (ч. 4 ст. 37 Конституции РФ) возможно лишь в случаях, не связанных с осуществлением военно-служебных обязанностей. Например, военнослужащие вправе участвовать в общественно-политических акциях, в том числе в забастовках, проводимых вне территории воинской части, в поддержку социально-правовых требований рабочих и служащих.

☑ Реализация права на труд (ст. 37 Конституции РФ) обеспечивается для военнослужащих при заключении военных контрактов и исполнении предусмотренных ими прав и обязанностей. Характерно, что некоторые социально-правовые гарантии, предоставляемые контрактникам, действительны и для супругов.

☑ Особая правовая регламентация предусмотрена в случае осуществления военнослужащими конституционного права на жилище (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ). Военнослужащие обеспечиваются только служебными жилыми помещениями, использование которых, как правило, обусловлено сроком исполнения военно-служебных обязанностей. Сторонами договорных отношений в этом случае являются военнослужащий и министерства (ведомства), в системах которых находятся подчиненные им воинские формирования. Указанные договорные отношения основаны на неравноправии сторон и обусловлены служебной подчиненностью участников обязательства.

☑ Осуществление других конституционных прав, в частности права на объединение (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ), возможно лишь в тех случаях, когда конфессиональная или иная общественная организация (объединение) не преследует политических целей. Что касается участия военнослужащих в деятельности

профессиональных союзов, то осуществление этого права обусловлено принятием специального федерального закона, регламентирующего деятельность данной категории государственных служащих.

На военнослужащих распространяются те же ограничения, которые предусмотрены и для федеральных государственных служащих. В частности, исполнение военно-служебных обязанностей несовместимо с осуществлением полномочий депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, депутатов законодательных органов субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления. В случаях избрания в указанные представительные органы осуществление военно-служебных обязанностей не прекращается, а временно приостанавливается на срок осуществления военнослужащим полномочий в представительных органах. Прекращение военно-служебных отношений допускается при увольнении военнослужащего в отставку, например по достижении им предельного возраста пребывания в запасе. Предельный возраст, позволяющий осуществлять военно-служебные обязанности, — 65 лет. Возрастные ограничения различаются в зависимости от состава военнослужащих и вида воинского звания. Предельный возраст пребывания на военной службе для высших офицеров — 55 и 60 лет (для маршала РФ, генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника и адмирала), а для старших офицеров (за исключением полковника и соответствующего ему корабельного воинского звания капитана I ранга) — 45 лет.

Военнослужащие не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, преподавательской и иной творческой деятельности, однако они вправе реализовать свой творческий, научный потенциал лишь в тех случаях, когда созидательная деятельность не препятствует исполнению обязанностей военной службы. Остальные ограничения в сфере трудовых отношений военнослужащих идентичны ограничениям трудовой правоспособности, предусмотренным для других категорий государственных служащих, в частности осуществляющих общегражданские государственно-служебные обязанности.

Обязательственные отношения военнослужащих также имеют свою специфику: только для этой категории федеральных государственных служащих предусмотрены должностные и специальные обязанности. *Должностные обязанности*, в отличие от специальных, не предусматривают применения физического принуждения (например, применения огнестрельного оружия, предъявления обязательных для исполнения требований и др.).

Специальными обязанностями наделяются отдельные категории военнослужащих, которые привлекаются для ликвидации стихийных бедствий или находятся в суточном и гарнизонном наряде, и др.

Существенным элементом статуса военнослужащего является наличие *иммунитета от административной и других видов юридической ответственности*. В частности, дисциплинарные и административные правонарушения военнослужащих регулируются общевойсковыми уставами.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какой федеральный закон определяет порядок прохождения военной службы?
2. Каковы особенности прохождения альтернативной гражданской службы?
3. Назовите основные права и обязанности военнослужащего.
4. В чем заключается содержание воинской обязанности?
5. Какие органы осуществляют воинский учет граждан?
6. Охарактеризуйте разновидности военной службы.
7. Укажите предельный возраст пребывания на военной службе для высших и старших офицеров.
8. Каков порядок зачисления военнослужащего в запас?
9. Каковы легитимные основания неисполнения гражданами Российской Федерации военно-служебных обязанностей по призыву?
10. Опишите содержание общевойсковых уставов.

ГЛАВА 13. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* статутные акты муниципального законодательства и формы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами исполнительной власти;
 - *уметь* анализировать публичные права и обязанности муниципальных органов;
 - *овладеть* надлежащими знаниями о публичном предназначении местного самоуправления, его роли в административно-правовой деятельности.
-

13.1. Публичный статус органов местного самоуправления

Публичными полномочиями в Российской Федерации наделены не только государственные органы, но и органы местного самоуправления (*муниципальные органы*). В структуру муниципальных органов входят представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация (исполнительно-распорядительный муниципальный орган), подчиненные ей отраслевые (функциональные) и территориальные органы; контрольный муниципальный орган.

☑ *Представительный орган местного самоуправления*¹ принимает устав муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений; определяет порядок формирования и расходование муниципального имущества и осуществляет иные публичные полномочия². Публичный статус представительного органа местного самоуправления обусловлен его *функциями по*

¹ Далее также *представительный муниципальный орган, представительный орган*.

² Исчерпывающий перечень полномочий, отнесенных к исключительному ведению представительного муниципального органа, определен в ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

регулированию муниципальных финансов: к его исключительному ведению отнесено утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов. Нормативные правовые акты представительного органа, принимаемые в этих случаях, устанавливают дополнительные обязанности лица (т.е. ограничивают его права) и обладают основными атрибутами федерального закона, закона субъекта РФ, нормативного правового акта органа исполнительной власти¹. Представительный муниципальный орган определяет *статус недвижимых объектов, относимых к муниципальному имуществу*: в его компетенцию входят установление порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также иные имущественные полномочия (например, определение тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений). Нормативный правовой акт муниципального органа подлежит исполнению только в случае его санкционирования главой муниципального образования (т.е. при его подписании и обнародовании указанным должностным лицом). Нормативный правовой акт, отклоненный главой администрации, подлежит повторному рассмотрению представительным органом².

Практика выработала различные *организационные формы представительных органов*: муниципальный совет (Воронеж), муниципалитет (Ярославль), городской совет (Астрахань), городская дума (Тюмень, Хабаровск). Иногда законодательством субъектов РФ установлен *особый статус представительных органов*: в этих случаях они одновременно являются выборными представительными органами муниципального образования и органами законодательной власти субъекта Федерации (например, Московская городская дума). На исполнительно-распорядительные органы (мэрии, администрации и ее подразделения, департаменты, управления, комитеты, отделы и др.) возложено осуществление функций муниципального управления в отраслях и сферах.

☑ *Глава муниципального образования* является высшим должностным лицом муниципального образования и осуществляет *правоприменительную деятельность*: принимает нормативные

¹ Нормативные правовые акты представительного органа, устанавливающие, изменяющие или отменяющие местные налоги и сборы или предусматривающие расходование средств муниципальных финансов, нуждаются в предварительном санкционировании главы местной администрации (ч. 12 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

² Процедура разрешения коллизий, обусловленных отклонением главой администрации нормативного правового акта, принятого представительным органом местного самоуправления, определена ч. 13 ст. 35 данного Федерального закона.

правовые акты; подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен представительному муниципальному органу и обеспечивает общее руководство деятельностью местной администрации. Он возглавляет местную администрацию либо является председателем представительного муниципального органа, однако не вправе совмещать эти высшие муниципальные должности¹.

☑ К ведению *местной администрации* отнесены полномочия по исполнению нормативных правовых актов, принятых представительным муниципальным органом и главой муниципального образования. Местная администрация и подчиненные ей органы осуществляют правомочия владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, создают муниципальные предприятия, учреждения и изменяют их организационно-правовую форму, исполняют местный бюджет, взимают местные налоги и сборы.

☑ В структуру публичных муниципальных органов входит постоянно действующий орган по осуществлению *контроля* за соблюдением порядка владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом. В компетенцию такого органа (контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии и т.д.) входит контроль за исполнением местного бюджета, порядка подготовки отчета о его исполнении. Запросы контрольного органа о предоставлении документированной информации, адресованные местной администрации и подчиненным ей органам или их должностным лицам, подлежат неукоснительному исполнению. Контрольный орган действует независимо от представительных и исполнительно-распорядительных органов, создаваемых в муниципальном образовании. Муниципальные контрольные органы проверяют соблюдение органами местного самоуправления и их должностными лицами требований, установленных муниципальным нормативным правовым актом — уставом, решением представительного органа, постановлением главы муниципального образования. Таким образом, муниципальные контрольные органы и органы государственного контроля наделены различными публичными полномочиями: только государственные органы вправе применять меры властного принуждения, обусловленные проведением бюджетного, лицензионного и таможенного контроля².

Муниципальные органы различаются по структурным особенностям организации их аппаратов: представительный и контроль-

¹ См. п. 2 и 4 ч. 2, ч. 5 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² См. ч. 2 и 3 ст. 77 указанного Федерального закона.

ные органы относятся к *коллегиальным органам*, их правовые акты принимаются большинством голосов после соответствующего обсуждения. Глава местной администрации руководит местной администрацией на основе *единоначалия*¹.

13.2. Публичные имущественные отношения муниципальных органов и органов исполнительной власти

Публичные имущественные отношения в муниципальной сфере различаются в зависимости от правовых предпосылок их возникновения. Участниками *ординарных публичных имущественных отношений* являются исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления и орган исполнительной власти. Муниципальные органы вступают в такие отношения, будучи стороной, наделенной всеми полномочиями собственника муниципального имущества: муниципальные органы вправе отчуждать такое имущество, совершать иные сделки, например, передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование органам исполнительной власти².

Имущественные отношения возникают в процессе *использования средств муниципального бюджета*, например, при выполнении муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, предназначенных для обеспечения нужд городского или сельского поселения, муниципального района и т.д. Местная администрация или подчиненный ей исполнительно-распорядительный орган устанавливает имущественные полномочия (права и обязанности) исполнителя муниципального заказа — субъекта частного или публичного права, т.е. муниципальный орган доминирует в таких имущественных отношениях. Порядок формирования, размещения и исполнения муниципального заказа, в том числе использования средств местных бюджетов, предназначенных для его финансирования, определяется нормативными правовыми актами, принятыми представительным органом (прежде всего уставом муниципального образования) или местной администрацией³. Таким образом, *муниципальный заказ* представляет особую разновидность публичной сделки:

¹ См ч. 1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² См. ч. 2 ст. 51 указанного Федерального закона.

³ Об участниках имущественных отношений, обусловленных размещением муниципального заказа, см. ч. 1 ст. 54 указанного Федерального закона; о регламентации таких отношений публичным правовым актом см. ч. 3 ст. 54.

предписания ГК РФ или иные нормы частного права применяются только в тех случаях, если имущественные отношения не урегулированы соответствующим муниципальным нормативным правовым актом.

Имущественные отношения муниципального образования с органом исполнительной власти возникают при *формировании и использовании средств местных бюджетов*. В местные бюджеты могут зачисляться доходы от региональных и федеральных налогов и сборов¹. В этом случае муниципальное образование наделяется дополнительными имущественными правами. Однако в отличие от других межбюджетных отношений делегирование государственным органом имущественных прав не влечет за собой установление обязанностей: доходы от региональных и федеральных налогов и сборов используются исключительно для финансирования местных потребностей в соответствии с муниципальным нормативным правовым актом, например уставом или актом местной администрации.

Публичные имущественные отношения возникают при предоставлении местным бюджетам средств финансовой помощи из соответствующего государственного бюджета. Муниципальным образованиям предоставляются *дотации* из регионального фонда финансовой поддержки. При определении размера дотации учитывается численность жителей поселений, муниципальных районов, городских округов и обусловленные ею местные финансовые потребности. Рассматриваемые имущественные отношения возникают при *nivelировании уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования*²; средства бюджета субъекта РФ используются для финансирования местных потребностей. В этом случае органы местного самоуправления наделяются дополнительными имущественными правами, однако передача органом исполнительной власти бюджетных средств не означает установления обязанностей муниципального органа по их целевому использованию.

Передача муниципальным образованиям дополнительных финансовых средств из бюджетов субъекта РФ или из федерального бюджета может быть обусловлена осуществлением конкретного муниципального полномочия, например финансированием инвестиционной программы. В этих случаях местным бюджетам предоставляются *субвенции* из соответствующего государственного бюджета, которые должны быть использованы согласно с их

¹ См. ч. 1 ст. 58, ч. 1 ст. 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² О выравнивании уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов (городских округов) см. соответственно ст. 60 и 61 указанного Федерального закона.

целевым назначением. Порядок предоставления и расходования указанных субсидий устанавливается законами субъекта РФ, а применительно к федеральным субсидиям — федеральными законами¹.

Возникновение указанных инвестиционных отношений влечет за собой вступление исполнительно-распорядительного муниципального органа — получателя субсидий в публичные отношения с органом исполнительной власти, предоставившим соответствующие бюджетные средства. В этом случае муниципальный орган подконтролен и подотчетен органу исполнительной власти (находится в его административном подчинении). В отличие от рассмотренных выше ординарных имущественных отношений муниципальному органу передаются имущественные полномочия в полном объеме, т.е. не только права на получение денежных средств и иного имущества, но и обязанности по его использованию, установленные федеральным законом, законом субъекта РФ или ведомственным нормативным правовым актом. Таким образом, *эксклюзивные имущественные отношения* всегда возникают при делегировании муниципальному образованию публичных полномочий.

Муниципальному образованию могут быть переданы отдельные федеральные полномочия (п. «в» ст. 71 Конституции РФ, в части защиты прав и свобод человека и гражданина), полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (п. «б», «в», «д» — «з», «м» — «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), полномочия, отнесенные к ведению субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ). Виды полномочий Российской Федерации, передаваемые муниципальному образованию, устанавливаются федеральными законами; порядок передачи других публичных полномочий регламентируется законами субъектов РФ². Размер субвенций, предоставляемых муниципальному образованию при осуществлении им публичных полномочий, устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете и законом субъекта РФ о бюджете этого субъекта. При делегировании публичных полномочий виды таких полномочий, порядок делегирования и размер субвенций устанавливаются федеральными законами, законами субъектов

¹ См. абз. 2 ч. 2 ст. 62, ч. 4 ст. 62 (применительно к федеральным субсидиям) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Субвенции, в отличие от дотации, предоставляются органами исполнительной власти только по целевому назначению и на фиксированный срок. При неиспользовании средств субвенций федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ по целевому назначению в установленный срок они подлежат возврату. Дотации предоставляются местным бюджетам для покрытия текущих расходов.

² См. ч. 2 и 5 ст. 19 указанного Федерального закона.

РФ. Порядок реализации органами местного самоуправления соответствующего публичного полномочия определяется нормативными правовыми актами органов исполнительной власти¹. Таким образом, делегирование муниципальному образованию публичного полномочия влечет за собой *образование властной вертикали*: в этом случае устанавливается иерархически соподчиненная система органов, возглавляемая органом исполнительной власти.

Имущественные отношения, возникающие при делегировании публичных полномочий, регламентируются административным законодательством²; предписания гражданского законодательства в этом случае не применяются. Органы исполнительной власти обеспечивают контроль за использованием движимого и недвижимого публичного имущества, а также субвенций, переданных муниципальному органу при делегировании им публичных полномочий³. При выявлении в результате проведения камеральных или выездных контрольных проверок нарушений федерального законодательства, законодательства субъектов РФ (в том числе ведомственных актов) в сфере реализации делегированных полномочий контролирующий орган выносит письменные предписания по устранению таких нарушений. Неисполнение предписаний либо их ненадлежащее исполнение квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ и влечет за собой применение административного штрафа к виновному должностному лицу муниципального органа⁴. Таким образом, обязанности органа местного самоуправления, обусловленные делегированными ему публичными полномочиями, регламентируются не только нормативными правовыми актами органа исполнительной власти Российской Федерации или субъекта РФ, но и выносимыми такими органами правоприменительными актами (актами индивидуального применения).

¹ Статус (содержание) федерального закона, закона субъекта РФ, предусматривающих наделение муниципального образования публичными полномочиями, определен ч. 6 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; статус федеральных законов, законов субъекта РФ, устанавливающих размер субвенций, — ст. 63.

² К указанному административному законодательству относятся федеральные законы; законы субъектов РФ, устанавливающие виды делегированных полномочий и размеры субвенций; БК РФ; НК РФ; положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ Порядок передачи органом исполнительной власти соответствующих материально-технических ресурсов (движимого и недвижимого публичного имущества) устанавливается федеральным законом, законом субъекта РФ. Контрольные полномочия органов исполнительной власти в этой сфере определяются ведомственными нормативными правовыми актами, принимаемыми органами публичного контроля (п. 4 ч. 6 ст. 19, ч. 1 ст. 21 указанного Федерального закона).

⁴ См. там же ч. 3 ст. 21.

13.3. Разрешительная система в сфере муниципального регулирования

Административные отношения между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти возникают при осуществлении ими *разрешительных полномочий*. Наиболее весомыми лицензионно-разрешительными полномочиями наделены публичные государственные органы — федеральные министерства, ведомства и органы исполнительной власти субъектов РФ. Муниципальные органы выдают лишь отдельные виды документов, санкционирующих местную хозяйственную деятельность, например, разрешения на строительство на территории городского или сельского поселения, городского округа, муниципального района¹. *Общие разрешительные отношения* возникают в процессе государственной регистрации муниципальных субъектов предпринимательства, выдачи им лицензий, государственной регистрации гражданско-правовых договоров, заключаемых на территории муниципального образования (в том числе и непосредственно органами местного самоуправления). Подобные разрешительные отношения регламентируются соответствующими федеральными законами, для которых характерна правовая унификация и отсутствие отраслевой специфики применительно к органам местного самоуправления. К *эксклюзивным разрешительным отношениям* относятся отдельные виды публичной регистрации, применяемые только на территории муниципального образования.

Уставы муниципальных образований регистрируются в Минюсте России в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым установлены особые случаи отказа в государственной регистрации, в частности нарушение требований, установленных муниципальным правовым актом². Помимо уставов

¹ Муниципальные органы не относятся к лицензирующим органам, однако они вправе выдавать указанные разрешения (абз. 3 подп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»). Органы исполнительной власти субъекта РФ выдают лицензии лишь в тех случаях, если соответствующие полномочия делегированы им федеральным лицензирующим органом.

² Нарушение требований муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования относится к основаниям отказа в государственной регистрации в Минюсте России устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования (п. 2 ч. 6 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Государственная регистрация уставов муниципальных образований предусмотрена подп. 19 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. 1313.

муниципальных образований, к нормативным правовым актам, устанавливающим обязанности физических и юридических лиц, относятся также *решения* представительного органа муниципальной администрации¹, но эти акты не подлежат государственной регистрации. Таким образом, муниципальные нормативные акты, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования), однако в отличие от аналогичных актов федеральных министерств и ведомств такие акты не нуждаются в государственной регистрации. Эксклюзивные административные отношения возникают в процессе *государственной регистрации представительного органа муниципальной администрации*. Указанные муниципальные органы относятся к некоммерческим организациям и наделяются правами юридических лиц после их государственной регистрации в соответствии с федеральными законами от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Остальные муниципальные органы (в том числе контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия), а также муниципальные учреждения, наделенные управленческими функциями, и межмуниципальные хозяйственные общества подлежат государственной регистрации в органах юстиции в соответствии с общим порядком, установленным для юридических лиц Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»².

Таким образом, в сфере местного самоуправления отсутствует унифицированный порядок государственной регистрации: права

¹ Постановления главы местной администрации, устанавливающие порядок осуществления публичных полномочий, делегированных органом исполнительной власти или иным государственным органом, всегда относятся к указанным нормативным правовым актам. Постановление главы местной администрации, в отличие от правовых актов федеральных министерств и ведомств, затрагивающих права и обязанности юридических и физических лиц, не нуждаются в государственной регистрации. О муниципальных нормативных правовых актах, устанавливающих права и обязанности лиц, см. ч. 3 и 6 ст. 43, п. 8 ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² См. абз. 1 и 2 ч. 2 ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанным Федеральным законом предусмотрена различная процедура государственной регистрации муниципальных органов, наделенных правомочиями некоммерческой организации, и межмуниципальных хозяйственных обществ, созданных в форме акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (абз. 2 ч. 2 ст. 41 и ч. 1, абз. 2 ч. 2 ст. 68).

и обязанности муниципальных органов и учреждений в регистрационных отношениях с органами юстиции обусловлены публичным статусом соответствующего органа, учреждения.

13.4. Публичная ответственность муниципальных органов и их должностных лиц

Муниципальные органы и их должностные лица несут *публичную ответственность*, установленную БК РФ, НК РФ, КоАП РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами, и *уставную ответственность*, предусмотренную уставами муниципальных образований.

Представительный орган муниципального образования и глава местной администрации могут быть привлечены к ответственности в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъекта РФ, уставу муниципального образования. Основанием для привлечения указанных лиц к публичной ответственности является *решение суда*, установившее факт данных нарушений и отмену нелегитимного правового акта. В случае неисполнения требований, установленных судебным решением, к нарушителю применяются следующие *публичные санкции, влекущие за собой прекращение его полномочий*: а) принимается закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования; б) субъект РФ принимает правовой акт об отрешении от должности главы местной администрации. Инициатором применения публичных санкций является высшее должностное лицо субъекта РФ. При применении санкций к представительному органу муниципального образования указанным лицом вносится проект соответствующего закона субъекта РФ¹.

Публичные санкции могут быть бессрочными (в рассмотренных выше случаях), либо срок их применения может быть ограничен временными параметрами, установленными правовым актом высшего органа государственной власти субъекта РФ или судебным актом.

¹ Представительный орган муниципального образования может быть привлечен к ответственности только в случае принятия им нелегитимного нормативного правового акта; ответственность главы местной администрации наступает независимо от юридической силы принятого им правового акта, т.е. и в тех случаях, когда нарушителем принято распоряжение или вынесен иной незаконный правовой акт индивидуального применения (ч. 1 ст. 73 и ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Публичная санкция в виде *временного осуществления органами государственной власти отдельных муниципальных полномочий* применяется в случае ненадлежащего использования бюджетных средств (субвенций), предоставляемых муниципальному образованию для финансирования государственных полномочий, например при нецелевом использовании федеральных субвенций, субвенций субъектов РФ. Данная публичная санкция устанавливается на коллегиальной основе правовым актом высшего органа исполнительной власти, предусматривающим изъятие соответствующих субвенций¹. Совершение муниципальным органом финансового правонарушения в виде ненадлежащего исполнения своих должговых или бюджетных обязательств влечет за собой такую публичную санкцию, как *введение временной финансовой администрации* на срок до одного года, применяемую по решению арбитражного суда субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ либо руководитель высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, действуя на основе единоначалия, обращаются с соответствующим ходатайством в суд (т.е. иницируют *процедуру арбитражного судопроизводства*)². Субъектами указанных публичных правонарушений являются органы местного самоуправления (т.е. санкции применяются к юридическому лицу). Независимо от их применения должностные лица организации-нарушителя привлекаются к *административной ответственности*, установленной в КоАП РФ или БК РФ. Рассмотренные меры публичной ответственности применяются к муниципальным органам независимо от квалификации факта виновного деяния.

При возникновении чрезвычайных обстоятельств, препятствующих деятельности представительного муниципального органа или местной администрации, их полномочия могут быть переданы органам исполнительной власти субъекта РФ. Решение о делегировании муниципальных полномочий принимается высшим должностным лицом субъекта РФ на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа субъекта РФ³. Временные параметры исполнения такого решения зависят от сроков действия чрезвычайных обстоятельств. Делегирование муниципальных полномочий в указанных случаях представляет собой *вынужденную меру публичного вмешательства*; оно обусловлено общегосударственными потребностями и не относится к санкциям.

¹ См. п. 3 ч. 1, ч. 5 ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² См. п. 2 ч. 1, ч. 4 ст. 75 указанного Федерального закона (эта публичная санкция может применяться с 1 января 2008 г.).

³ См. п. 1 ч. 1, ч. 2 ст. 75 указанного Федерального закона.

Виды *уставной ответственности* должностных лиц муниципального образования и порядок применения соответствующих санкций определяются уставами муниципальных образований. К уставным санкциям относятся *отзыв* депутатов, членов выборных муниципальных органов и выборных должностных лиц вследствие ненадлежащего исполнения ими должностных (применительно к муниципальным служащим — служебных) обязанностей¹.

Рассмотренные выше виды публичной уставной ответственности относятся к мерам административного принуждения и применяются только к муниципальным органам или их должностным лицам. Независимо от совершения публичного или уставного правонарушения муниципальные должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности в соответствии с КоАП РФ. Специальная административная ответственность муниципальных должностных лиц установлена только ст. 14.9 КоАП РФ: применительно к действиям, ограничивающим свободу торговли товарами, произведенными предприятиями и учреждениями, находящимися в муниципальной собственности, или произведенными субъектами предпринимательства, зарегистрированными на территории муниципального образования. Субъектами соответствующих административных правонарушений являются только должностные лица муниципальных органов (муниципальные служащие). При совершении муниципальными должностными лицами других правонарушений они привлекаются к административной ответственности наряду с должностными лицами публичного и частного права, на общих основаниях, предусмотренных ст. 2.4 КоАП РФ. В этих случаях к *муниципальным должностным лицам* относятся не только муниципальные служащие, но и должностные лица муниципальных предприятий, учреждений, а также должностные лица коммерческих организаций и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные на территории муниципального образования.

13.5. Специальные режимы муниципального регулирования

Применительно к городским и сельским поселениям, муниципальным районам и городским округам, расположенным на территориях ЗАТО, наукоградов, приграничных территориях, а также в части внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, вводятся *специальные режимы муниципального регулирования*, предусматривающие особые методы:

¹ См. ст. 70–82. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

а) *осуществления местного самоуправления* (как правило, ограничивающих права муниципальных органов);

б) *регламентации имущественных отношений*, предусматривающих доминирующее значение государственного имущества, т.е. отнесение наиболее значимых объектов недвижимого имущества к государственной собственности;

в) *регламентации предпринимательской деятельности*, устанавливающих дополнительные обязанности (ограничивающих права) коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, действующих на приграничных территориях, а в некоторых случаях и на территориях ЗАТО.

Ограничение деятельности муниципальных органов, их должностных лиц и граждан муниципальных образований может быть обусловлено применением *особых административных режимов*, например, установлением дополнительных обязанностей в целях таможенного контроля, установлением военно-транспортных мобилизационных обязанностей. Распространение на территории муниципальных образований особых административных режимов чрезвычайного или военного положения может повлечь за собой временное приостановление деятельности муниципальных органов и ограничение прав граждан муниципальных образований (права на свободу передвижения, права частной собственности и др.), установленных соответствующим федеральным конституционным законом.

13.6. Муниципальная служба как особая разновидность негосударственных служебных отношений. Различия в правовом положении муниципального и государственного служащего; статус муниципальных должностных лиц

Муниципальным правом предусмотрена особая разновидность служебных отношений, возникающих при осуществлении должностными лицами органов местного самоуправления обязанностей *муниципальной службы*, представляющей собой профессиональную деятельность в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Муниципальные должностные лица в этом случае осуществляют полномочия, отнесенные к ведению органов местного самоуправления; им подотчетны и подконтрольны; на них не распространяются императивные предписания федеральных министерств, ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ. Вместе с тем в указанных

сферах служебных отношений имеется и определенная общность. Одним из участников служебных отношений в органах исполнительной власти и муниципальных органах является *служащий*, статус которого равнозначен правовому положению должностного лица. Другой субъект административных отношений может быть представлен юридическим или физическим лицом публичного или частного права. Должностные лица органов исполнительной власти и муниципальных органов наделены властными прерогативами: их управленческие решения обязательны для исполнения всеми юридическими и физическими лицами. Таким образом, должностные лица действуют от имени и по поручению государственных или муниципальных органов в пределах предоставленных им полномочий, которые и определяют легитимность принятого ими управленческого решения. Злоупотребление властными полномочиями, вверенными служащему органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, всегда представляет собой противоправную акцию (проступок или преступление).

Специфика муниципальных служебных отношений проявляется в *особом статусе муниципальной службы* — профессиональной деятельности, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной¹. Муниципальные должности замещаются не на основе волеизъявления населения, а путем заключения трудового договора (контракта). В этой связи следует обратить внимание на *основные различия статуса государственного и муниципального служащего*:

1) финансирование деятельности муниципального служащего производится за счет средств местного бюджета. В отличие от них государственные служащие получают денежное вознаграждение из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;

2) правовая регламентация статуса муниципального служащего в основном определяется законами субъектов РФ, федеральная компетенция в этой сфере ограничена. Законами субъектов РФ утверждаются реестры муниципальных должностей, определяется соотношение муниципальной и государственной должности. На этой основе органы местного самоуправления устанавливают размеры должностного оклада, надбавки и другие выплаты к нему. Порядок прохождения муниципальной службы может быть установлен только в законе субъекта РФ.

¹ См. ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В законодательном регулировании муниципальной и государственной службы прослеживаются и *общие особенности*, в частности:

1) *ограничения*, связанные с муниципальной службой и статусом государственного гражданского служащего, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Правоспособность муниципальных и государственных служащих ограничена в сферах гражданско-правовых и публичных отношений. Прежде всего это ограничение возможности получения дополнительных видов заработка, помимо основного, предусмотренного должностным окладом: муниципальные и государственные служащие не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) *социально-правовые льготы и преимущества*, установленные для государственных служащих; в основном они распространяются и на муниципальных служащих. Для последних, в частности, предусмотрены те же гарантии пенсионного обеспечения, что и для государственного служащего. В данном случае федеральным законодательством предусмотрена особая разновидность социально-правовых гарантий граждан: государственная пенсия выплачивается не только государственным, но и муниципальным служащим;

3) *статус* муниципального и государственного служащего соответствует правовому положению должностного лица, их права и обязанности полностью совпадают. Служащие осуществляют вверенные им полномочия от лица государственного (муниципального) органа;

4) муниципальные и государственные служащие наделены *властными полномочиями*, осуществляемыми на постоянной основе, тем самым муниципальная служба, так же как и государственная, представляет собой разновидность профессиональной, исполнительно-распорядительной, административной деятельности.

Административные отношения в сфере муниципальной службы возникают на стадии, предшествующей заключению трудового договора: при определении соответствия правового положения лица, претендующего на замещение вакантной должности в органе местного самоуправления, статусу муниципального служащего.

Нормами трудового права регламентируются обязательные требования к трудовому договору, порядок его заключения и расторжения, осуществление социально-правовых гарантий муниципального служащего, некоторые технико-юридические особенности трудовых отношений, например порядок ведения трудовых книжек, и т.д.

Должностные лица муниципальных органов в зависимости от способов предоставления им властных полномочий подразделяются на *должностных лиц местного самоуправления* и *выборных должностных лиц*. Преимущественным методом наделения должностного лица императивными полномочиями в первом случае является управленческое решение органа местного самоуправления, в котором и действует муниципальный служащий. Муниципальные должностные лица в этом случае осуществляют организационно-распорядительные функции на контрактной основе. Муниципальным должностным лицам второй группы властные полномочия предоставлены населением по результатам прямого (выборы) или косвенного волеизъявления. В последнем случае муниципальное должностное лицо наделяется императивными полномочиями в опосредованной форме: представительный орган местного самоуправления избирает его из своего состава. Полномочия выборного должностного лица начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица. Полномочия членов представительного муниципального органа прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава. В отличие от этого условия и порядок прекращения полномочий назначенных должностных лиц определяются не волеизъявлением населения, а контрактом (трудовым договором), в котором установлен срок их службы, а также предусмотрена возможность ее досрочного прекращения.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определения местного самоуправления и муниципального образования.
2. В соответствии с каким основным федеральным законом регламентируется порядок осуществления местного самоуправления?
3. Определите общее содержание Европейской хартии местного самоуправления.
4. Назовите виды муниципальных образований.
5. Перечислите основные пункты, содержащиеся в уставе муниципального образования.
6. Каковы особенности доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления?
7. Укажите полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления.
8. Перечислите формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.
9. Приведите примеры вопросов местного значения.
10. Какие органы местного самоуправления входят в их структуру?

ГЛАВА 14. ПУБЛИЧНЫЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* основные атрибуты публичного статуса Общественной палаты, формы взаимоотношений Общественной палаты РФ с органами исполнительной власти;
 - *уметь* оперировать такими понятиями, как «публичная компетенция Общественной палаты РФ» и «публичная ответственность» ее должностных лиц;
 - *овладеть* практическими навыками аналитического исследования форм и методов публичной деятельности Общественной палаты РФ.
-

14.1. Содержание публичных полномочий Общественной палаты Российской Федерации

Общественная палата РФ осуществляет *общественный контроль* за деятельностью органов исполнительной власти и муниципальных органов в формах: а) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов; б) участия в осуществлении публичных полномочий. Общественная палата вправе истребовать проект нормативного правового акта для проведения его экспертизы либо проводить ее по запросу министерства, ведомства или муниципального органа. Публичный орган — адресат запроса Общественной палаты — обязан предоставить ей все сведения, необходимые для проведения экспертизы¹. Члены Общественной палаты вправе участвовать в деятельности коллегий федеральных министерств и ведомств, а также в деятельности общественных советов, создаваемых при федеральном органе исполнительной власти. Рассматриваемые административные отношения характеризуются наличием организационных обязанностей публичного

¹ Императивность запросов Общественной палаты РФ для соответствующего органа исполнительной власти или муниципального органа установлена ч. 4 ст. 18, ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

органа: такой орган не только предоставляет Общественной палате необходимую информацию, но и обязан создать надлежащие предпосылки для осуществления ее экспертных и контрольных полномочий, например, организовать работу членов Общественной палаты в центральном аппарате публичного органа (в деятельности коллегии и общественного совета)¹. Таким образом, общественный контроль включает в себя непосредственные методы его проведения, например обсуждение экспертного заключения на заседании коллегии, либо релятивные методы, к которым относятся мониторинг в сфере нормативно-правового регулирования, истребование проектов нормативных правовых актов и иных сведений, необходимых для юридической экспертизы этих актов.

Заключения Общественной палаты по результатам проведения юридической экспертизы носят *рекомендательный характер*. Она не вправе осуществлять экспертные и контрольные полномочия:

- в отношении актов, принимаемых Президентом РФ;
- в отношении федеральных законов.

Юридическая экспертиза проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов возможна только в тех случаях, если она проводится по инициативе Президента РФ, одной из палат Федерального Собрания или Правительства РФ. Экспертиза законопроектов проводится в зависимости от сферы правового регулирования: ее проведение при соблюдении вышеуказанных условий допускается только в отношении проектов, затрагивающих осуществление социальной политики и обеспечение общественной безопасности и правопорядка. Таким образом, законопроекты в области экономической политики, бюджета, таможенного дела, военного строительства не подлежат экспертизе Общественной палаты².

14.2. Публичные отношения в сфере деятельности Общественной палаты Российской Федерации

Публичные отношения в сфере деятельности Общественной палаты РФ возникают при осуществлении полномочий, отнесенных к ее ведению:

¹ Публичный орган обязан допустить членов Общественной палаты на заседания коллегий и общественных советов в тех случаях, если на них рассматриваются ее экспертные заключения (ч. 4 ст. 19 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»).

² Перечисленные ограничения в отношении экспертных полномочий Общественной палаты РФ установлены ч. 1 и 2 ст. 18 указанного Федерального закона.

- а) в процессе взаимодействия Общественной палаты с федеральными, региональными и муниципальными органами;
- б) в процессе ее формирования;
- в) при создании государственными органами надлежащих правовых предпосылок деятельности Общественной палаты;
- г) при информационном обеспечении ее полномочий;
- д) при несоблюдении членами Общественной палаты и публичными органами обязанностей, установленных федеральными законами.

При проведении экспертизы нормативных правовых актов и в процессе осуществления общественного контроля Общественная палата взаимодействует с федеральными и региональными органами законодательной и исполнительной власти, а также с муниципальными органами. В такие административные отношения Общественная палата вступает в процессе подготовки и направления адресату заключений, предложений и обращений. Последние содержат обязывающие предписания только при *истребовании сведений и документированной информации*, необходимых для проведения экспертизы нормативных правовых актов. В остальных случаях вынесение акта Общественной палаты не влечет за собой возникновение публичных обязанностей по исполнению государственным (муниципальным) органом такого акта¹.

Таким образом, Общественная палата относится к публичным органам, устанавливающим информационные обязанности своих членом, сотрудников аппарата Общественной палаты и должностных лиц государственного или муниципального органа — получателя запроса о предоставлении сведений (информации). Во всяком случае принятие Общественной палатой заключения, предложения или обращения влечет за собой возникновение внутриорганизационных обязанностей сотрудников аппарата Общественной палаты, уполномоченных контролировать исполнение принятого акта, обнародовать сведения о его исполнении, а также обязанностей должностных лиц публичного органа, которому такой акт адресован, по проведению его совместного рассмотрения на заседании коллегиального органа².

¹ Взаимные права и обязанности возникают только при принятии публичным органом нормативного правового или акта индивидуального применения, однако Общественная палата РФ не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование или правоприменительную деятельность.

² Коллегиальное рассмотрение заключений Общественной палаты РФ, принятых по результатам экспертизы нормативных правовых актов, относится к обязанностям публичного органа — получателя заключения (ч. 2, 3, 5 и 6 ст. 19 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»). Информационные обязанности сотрудников аппарата Общественной палаты, обусловленные принятым ею актом, в частности, установлены, в ч. 1—3 ст. 21 указанного Федерального закона.

Акты Общественной палаты принимаются после их коллегиального рассмотрения на пленарных заседаниях и на заседаниях *совета Общественной палаты* — ее постоянно действующего органа. Запросы о предоставлении публичным органом сведений или документированной информации вправе направлять только Общественная палата или ее постоянно действующий орган¹. В осуществлении полномочий Общественной палаты наряду с указанными органами участвуют также *комиссии и рабочие группы*. Во взаимоотношениях с федеральными министерствами, ведомствами, палатами Федерального Собрания и иными публичными субъектами участвуют органы Общественной палаты, состоящие из ее членов: совет Общественной палаты и образуемые ею комиссии. Рабочие группы, в состав которых входят представители общественных объединений, эксперты и иные граждане, являются по преимуществу органами аналитического обеспечения деятельности комиссий и осуществляют информационную подготовку актов, рассматриваемых на заседаниях коллегиальных органов Общественной палаты². Таким образом, публичная компетенция Общественной палаты реализуется ее органами, которые и наделяют индивидуальными полномочиями членов Общественной палаты во взаимоотношениях с государственными (муниципальными) органами, например, направляя их для участия в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и коллегий федеральных министерств и ведомств³.

14.3. Публичная компетенция Общественной палаты Российской Федерации

Организационные основы деятельности Общественной палаты РФ устанавливаются указами Президента РФ. Глава государства иницирует процедуру формирования Общественной палаты, утверждая кандидатуры одной трети состава ее членов. Остальные члены Общественной палаты, предложенные общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями, проходят процедуру конкурсного отбора и последующего утверждения членами Общественной палаты, предложенными

¹ См. п. 6 ч. 3 ст. 16 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации».

² Члены Общественной палаты РФ могут входить в состав любого из создаваемых ею органов, однако их индивидуальные публичные полномочия ограничены (ст. 12 указанного Федерального закона).

³ См. там же п. 5 ч. 3 ст. 16.

главой государства. Таким образом, для двух третей состава Общественной палаты установлена более сложная процедура наделения публичными полномочиями; в отличие от президентской составляющей Палаты, назначаемой указом главы государства, остальной ее состав избирается руководящими органами общественных объединений. За шесть месяцев до истечения срока полномочий членов Общественной палаты, а также в случае досрочного прекращения полномочий ее членов Президент РФ своим указом инициирует процедуру формирования нового состава Общественной палаты в соответствии с рассмотренными правилами¹. Таким образом, при формировании Общественной палаты и наделении ее публичными полномочиями доминирующее значение имеют властные полномочия главы государства.

Формирование Общественной палаты представляет собой начальную стадию установления ее административного статуса. Эта стадия завершается после избрания совета Общественной палаты на ее первом пленарном заседании. Публичные отношения возникают в процессе *финансового и организационно-технического обеспечения* Общественной палаты, деятельность которой финансируется за счет средств федерального бюджета. Общественная палата является получателем бюджетных средств наряду с министерствами, ведомствами и другими органами государственной власти; наделяется публичными обязанностями по их целевому использованию и осуществлению финансового контроля. За счет бюджетных средств финансируются также все организационные мероприятия, связанные с формированием Общественной палаты и установлением ее публичных полномочий. Таким образом, Палата получает бюджетные средства еще на стадии организационного оформления, что влечет за собой возникновение указанных публичных обязанностей².

Функции организационно-технического обеспечения деятельности Общественной палаты осуществляются ее *аппаратом*, который является государственным учреждением, а его должностные лица — государственными служащими. Руководитель аппарата назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ по представлению совета Общественной палаты. К полномочиям аппарата отнесены функции взаимодействия с федеральными министерствами, ве-

¹ О членах Общественной палаты, назначаемых Президентом РФ и избираемых соответствующими общественными объединениями, см. ст. 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации».

² О бюджетном финансировании Общественной палаты РФ см. ч. 17 ст. 8, ч. 2 ст. 13, ст. 28 указанного Федерального закона.

домствами, органами законодательной власти и иными публичными органами, например, организация рассмотрения экспертных заключений Общественной палаты на коллегиях органов исполнительного власти или на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания¹.

Информационное обеспечение деятельности Общественной палаты включает в себя:

1) предоставление публичным органом по запросу Общественной палаты сведений и документированной информации, необходимой для осуществления ее экспертных полномочий;

2) взаимодействие Общественной палаты с публичными организациями телерадиовещания и другими государственными средствами массовой информации². Публичные организации СМИ обязаны выделять Общественной палате эфирное время, а также осуществлять иные информационные обязанности³. Все функции информационного содействия деятельности Общественной палаты обеспечиваются за счет федерального бюджета, из этих же источников выделяются средства финансирования периодического издания Общественной палаты.

14.4. Ответственность должностных лиц за нарушение Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»

Публичные отношения возникают в связи с неисполнением должностным лицом обязанностей, установленных Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

¹ Статус аппарата Общественной палаты РФ как публичного государственно-го учреждения определен ст. 26 указанного Федерального закона. Рассмотренный порядок назначения на должность руководителя аппарата и его освобождения от должности предопределяет его зависимость от Аппарата Правительства РФ — публичного органа, наделяющего руководителя аппарата Общественной палаты административными полномочиями должностного лица, возглавляющего аппарат как федеральное государственное учреждение.

² Обязанности СМИ по информационному обеспечению деятельности Общественной палаты установлены ст. 27 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» (о периодическом издании Общественной палаты см. ст. 22 указанного Федерального закона).

³ Информационные обязанности СМИ могут быть обусловлены исполнением контрольных полномочий Общественной палаты РФ в отношении соблюдения свободы слова в СМИ (п. 4 и 7 ст. 2, п. 2 ч. 3 ст. 16 указанного Федерального закона).

Должностные лица аппарата Общественной палаты РФ, а также должностные лица федеральных органов исполнительной власти и иных публичных органов могут быть привлечены к мерам *дисциплинарной ответственности*. Основанием для применения к ним санкций является совершение дисциплинарного проступка, например неисполнение должностным лицом рассмотренных ранее информационных и организационных обязанностей. Должностные лица государственного (муниципального) органа в случае нарушения ими обязанностей по представлению в Общественную палату сведений и документированной информации могут быть привлечены к административной ответственности, установленной ст. 19.7 КоАП РФ.

Должностные лица аппарата Общественной палаты исполняют обязанности, обусловленные проведением финансового контроля, отнесенного к ведению Росфиннадзора и Счетной палаты РФ. Должностные лица аппарата Общественной палаты, не исполняющие требования бюджетного законодательства, могут быть привлечены к *административной ответственности* в соответствии со ст. 15.14—15.16 КоАП РФ. Привлечение к административной ответственности указанных должностных лиц не исключает назначения бюджетных санкций в соответствии со ст. 282—283 БК РФ, применяемых к Общественной палате как корпоративному публичному образованию¹.

Таким образом, должностные лица аппарата Общественной палаты и центральных аппаратов государственных (муниципальных) органов могут быть привлечены к различным мерам публичной ответственности. В отличие от них, санкции, применяемые к членам Общественной палаты, не относятся к публичным наказаниям; применение таких санкций обусловлено нарушением внутренних установлений Общественной палаты — *Регламента* и *Кодекса этики членов Общественной палаты РФ*, утверждаемых на ее пленарных заседаниях. Грубое нарушение членом Общественной палаты общественных обязанностей, установленных Кодексом этики, может повлечь за собой досрочное прекращение полномочий нарушителя². Такая санкция может быть применена в случае умышленного неисполнения нарушителем следующих

¹ К таким санкциям относятся предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств и иные меры публичного принуждения, применяемые к организации-нарушителю в случаях, установленных гл. 28 БК РФ.

² См. ст. 4, 5, п. 6 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации». Регламент и Кодекс этики устанавливают взаимообусловленные общественные обязанности членов Общественной палаты РФ, поэтому нарушение Кодекса этики всегда коррелируется с неисполнением нарушителем обязанностей, установленных Регламентом.

запретов и ограничений, связанных с публичной деятельностью Общественной палаты:

✓ сокрытия лицом фактов и обстоятельств, несовместимых со статусом члена Общественной палаты, например сокрытия сведений о непогашенной или неснятой судимости; вступление в законную силу обвинительного приговора суда¹;

✓ осуществления политической деятельности вопреки запретам, установленным Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации», например, участие в деятельности политической партии либо фракционная деятельность в Общественной палате, основанная на партийной принадлежности².

Публичный статус члена Общественной палаты не исключает прямого или косвенного участия в деятельности коммерческой организации или осуществление им предпринимательской деятельности. Соответствующие запреты и ограничения установлены административным законодательством только для государственных служащих, в частности для должностных лиц аппарата Общественной палаты³.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение Общественной палаты РФ.
2. Каким законом урегулирована деятельность Общественной палаты РФ?
3. Какие задачи и функции уполномочена осуществлять Общественная палата РФ?
4. Определите содержание Регламента Общественной палаты РФ.
5. Каков порядок формирования состава Общественной палаты РФ?
6. Что включает в себя информационное обеспечение деятельности Общественной палаты РФ?
7. Какие лица не могут быть членами Общественной палаты РФ?
8. Назовите органы Общественной палаты РФ.
9. Какие вопросы затрагивает общественная экспертиза, проводимая Общественной палатой РФ?
10. Каковы основания прекращения и приостановления полномочий членов Общественной палаты РФ?

¹ См. п. 3 ч. 2 ст. 7, п. 4 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации».

² Ограничения, связанные с членством в Общественной палате РФ, установлены ст. 11 указанного Федерального закона.

³ Рассмотренные запреты и ограничения, связанные с членством в Общественной палате РФ, могут быть изменены только федеральным законом. Внутренние установления Общественной палаты — Регламент и Кодекс этики — не могут устанавливать дополнительных обременений, несовместимых с участием в ее деятельности. Установление дополнительных обязанностей граждан (т.е. ограничение их прав) возможно только в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), т.е. в рассматриваемом случае соответствующие коррективы должны быть внесены в данный Федеральный закон.

ГЛАВА 15. ПУБЛИЧНЫЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* предписания административного законодательства и ведомственные нормативные акты о правах и обязанностях общественных объединений в публичной сфере;
 - *уметь* квалифицировать противоправную деятельность общественных объединений;
 - *овладеть* надлежащими знаниями о формах и методах взаимоотношений общественных объединений с органами исполнительной власти.
-

15.1. Участие общественных объединений в регистрационных отношениях

Под *общественным объединением* понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»). Общественные объединения могут создаваться в организационно-правовых формах общественной организации; общественного движения; общественного фонда; общественного учреждения; органа общественной самодеятельности; политической партии (ст. 7 указанного Федерального закона)¹.

Общественные объединения создаются в целях удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей их участников. Публичный статус общественного объединения включает в себя его правомочия во взаимоотношениях с органами исполнительной власти, правоохранительными и иными государственными (муниципальными) органами. Общественные объединения учреждаются гражданами, иными общественными объединениями

¹ О публично-правовом статусе религиозных организаций см. гл. 17.

ми и, таким образом, относятся к *негосударственным субъектам административных отношений*; публичные органы не могут быть их учредителями, членами и участниками. Общественные объединения относятся к *некоммерческим организациям*¹, их имущественные правомочия определяются федеральными законами «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях». Статус общественных объединений определяют социально-приоритетные цели их деятельности.

Общественное объединение наделяется публичными правомочиями в момент его создания (т.е. в момент утверждения его устава и формирования руководящих органов). Таким образом, государственная регистрация общественного объединения (за исключением политических общественных объединений) не является необходимой юридической предпосылкой их легитимной деятельности. *Обязательная государственная регистрация* требуется для наделения общественного объединения правомочиями юридического лица². *Субъектами регистрационных отношений* являются учредители общественного объединения и Минюст России³. В зависимости от вида общественного объединения их регистрация производится непосредственно в Минюсте России или в его территориальном органе. В Минюсте России производится государственная регистрация международных и общероссийских общественных объединений; регистрация межрегиональных, региональных и местных общественных объединений производится соответствующим территориальным органом Минюста России по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения⁴. Участники регистрационных отношений наделяются соответствующими публичными правомочиями: учредители общественного объединения обязаны представить соответствующие документы, а орган юстиции обязан их рассмотреть и вынести решение о государственной регистрации или об отказе в регистрации в срок, установленный Федеральным законом «Об общественных объединениях». Экспертные полномочия органа юстиции включают в себя проверку соответствия устава общественного объединения Кон-

¹ Отдельные виды некоммерческих организаций, создаваемых в форме государственных корпораций или государственных учреждений, не относятся к общественным объединениям и учреждаются публичными органами. Статус публичных корпораций и учреждений определен ст. 7.1, 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

² См. ч. 3 ст. 18 Федерального закона «Об общественных объединениях».

³ Далее также *органы юстиции* и *регистрирующие органы*.

⁴ См. ч. 3–5 ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях».

ституции РФ и федеральному законодательству. Установление факта незаконности устава является одним из оснований отказа в государственной регистрации¹. Таким образом, к экспертным полномочиям органа юстиции относятся и аналитические процедуры толкования законодательства, обычно осуществляемые органами судебной власти.

Сроки рассмотрения документов учредителей общественного объединения обусловлены организационно-правовой формой юридического лица, подлежащего государственной регистрации². Решение о государственной регистрации общественных объединений, созданных в организационно-правовой форме общественной организации, общественного движения, общественного учреждения и органа общественной самодеятельности, или об отказе в государственной регистрации принимается органом юстиции в соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» в течение 30 дней со дня получения органом юстиции необходимых документов. Указанные общественные объединения после завершения установленных процедур наделяются в полном объеме публичными правомочиями, а также правами и обязанностями юридического лица. Таким образом, предоставление зарегистрированным общественным объединениям статуса некоммерческой организации не означает унификации публичных процедур, осуществляемых при государственной регистрации. Общественные объединения хотя и относятся к некоммерческим организациям, но утверждать обратное невозможно: некоммерческие организации, созданные в рассмотренных выше организационно-правовых формах государственных корпораций, некоммерческих партнерств, публичных учреждений, не являются общественными объединениями³.

¹ См. ч. 1 ст. 23 Федерального закона «Об общественных объединениях».

² Государственная регистрация некоммерческих организаций, созданных в организационно-правовой форме, не установленной Федеральным законом «Об общественных объединениях», производится в соответствии со ст. 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях». К таким организациям относятся государственная корпорация, некоммерческое партнерство, публичное учреждение, автономная некоммерческая организация. Орган юстиции принимает решение о государственной регистрации указанных организаций в качестве юридических лиц в 14-дневный срок со дня представления их учредителями соответствующих документов.

³ На корреляцию статуса некоммерческой организации и общественного объединения указывает п. 4 ст. 6 Федерального закона от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым общественные объединения наделяются правомочиями некоммерческой организации.

При корреляции гражданско-правовых и публичных полномочий общественных организаций и общественных учреждений следует учитывать предназначение их деятельности и особенности их создания.

☑ *Учредителями* общественного учреждения являются непубличные субъекты — физические лица и общественные объединения. В отличие от них публичные учреждения создаются по решению государственного (муниципального) органа, наделенного полномочиями собственника имущества, передаваемого учреждению в оперативное управление. Таким образом, имущественный статус публичного учреждения устанавливается публичным органом, который, будучи собственником имущества, обременяет гражданско-правовые полномочия публичного учреждения, устанавливает его дополнительные имущественные обязанности и распоряжается имуществом, находящимся в ведении публичного учреждения, по своему усмотрению¹.

☑ *Имущественные отношения* между публичным учреждением и учредившим его государственным (муниципальным) органом регламентируются административным законодательством. Публичный орган вправе установить имущественное полномочие учреждения, изменить или прекратить его, руководствуясь общегосударственными потребностями². Публичный орган своими актами устанавливает приоритеты финансирования учреждения и вправе избрать надлежащий объем выделения денежных средств для обеспечения потребностей в сферах образовательной деятельности, здравоохранения, социального строительства и культуры, осуществляемых учреждением. Таким образом, публичный орган определяет имущественный и финансовый базис деятельности учреждения в социально приоритетных сферах, отнесенных к его ведению.

☑ Публичные и общественные учреждения предназначены для оказания образовательных, медицинских, информационных и иных услуг (например, услуг по социальному обслуживанию, оздоровительных (спортивных), коммунальных услуг), однако такие юридические лица наделяются различными публичными и гражданско-правовыми полномочиями. Публичное учреждение яв-

¹ Имущественные права публичного органа, наделенного полномочиями собственника имущества — пользователя такого имущества, установлены п. 2 ст. 296, ст. 298—300 ГК РФ.

² Прекращение гражданско-правовых полномочий публичного учреждения может быть обусловлено решением собственника имущества, находящегося в ведении публичного учреждения, об изъятии такого имущества в соответствии с п. 2 ст. 296 ГК РФ.

ляется субъектом финансовой и имущественной деятельности во взаимоотношениях с собственником имущества, а также при осуществлении их уставных коммерческих правомочий и подлежит обязательной государственной регистрации. В отличие от этого общественное учреждение вступает в регистрационные отношения по усмотрению своих участников¹.

Зарегистрированные публичные и общественные учреждения наделяются правомочиями юридического лица — организации, однако при этом необходимо отличать статус такой организации от прав и обязанностей общественной организации: имущественные и иные гражданско-правовые правомочия предоставляются последней только после ее государственной регистрации. Таким образом, общественная организация и общественное учреждение, так же как и другие общественные объединения (за исключением политических общественных объединений), относятся к *факультативным участникам регистрационных отношений* и вступают в такие публичные отношения по своему усмотрению и только в тех случаях, когда им необходимо реализовать свой коммерческий потенциал. К субъектам регистрационных отношений в этом случае относятся участники и учредители общественного объединения и публичные органы — Минюст России, ФНС России, а также подчиненные им территориальные органы². Решение о государственной регистрации или об отказе в ней принимается органами юстиции. В случае вынесения ими положительного решения органы ФНС России вносят соответствующие сведения в единый государственный реестр юридических лиц. Налоговые органы наделены в регистрационных отношениях пассивными *учетными функциями*: они осуществляют ведение указанного реестра и фиксируют в нем юридические факты, обусловленные регистрацией общественного объединения, изменением его организационно-правовой формы и ликвидацией объединения³.

Регистрационные отношения завершаются в день принятия органом юстиции решения о государственной регистрации или решения об отказе в регистрации или приостанавливаются в случае административного или судебного обжалования решения об отказе в регистрации.

¹ Факультативный режим регистрации общественного учреждения установлен ч. 4 ст. 11 Федерального закона «Об общественных объединениях».

² ФНС России и ее территориальные органы именуются далее налоговыми органами.

³ Указанные регистрационные полномочия ФНС России установлены соответственно ст. 21, 25 и 26 Федерального закона «Об общественных объединениях».

15.2. Публичные правомочия общественных объединений

Зарегистрированное общественное объединение наделяется публичными и имущественными правомочиями некоммерческой организации.

☑ К *публичным правомочиям* относятся представительство интересов общественного объединения в органах исполнительной власти и иных публичных органах, а также проведение общественно-политических мероприятий (митингов, демонстраций и т.п.). Осуществление публичных правомочий обусловлено фактом создания общественного объединения и наделением его административной правоспособностью и не зависит от его государственной регистрации. Некоторыми публичными правомочиями наделяются только зарегистрированные общественные объединения (например, к таким правомочиям применительно к политическим общественным объединениям относятся их права и обязанности, установленные законодательством о выборах и референдумах).

☑ К *публичным информационным обязанностям* общественных объединений относится ежегодное представление в соответствующий орган юстиции сведений о своей деятельности, а также по его запросу информирование о внутренних установлениях (например, о решениях руководящих органов и должностных лиц). Соблюдение публичных информационных обязанностей предусмотрено для зарегистрированных общественных объединений, при этом соответствующие сведения представляются в орган юстиции, принявший решение о государственной регистрации. В случаях, установленных Федеральным законом «Об общественных объединениях», такие обязанности распространяются и на общественные объединения, не имеющие статуса юридического лица.

☑ *Имущественные правомочия* общественных объединений осуществляются исключительно в уставных целях, т.е. предназначением их реализации является финансовое и материально-техническое обеспечение социально приоритетных целей, определенных уставами объединений. В соответствии со своим предназначением общественные объединения наделены *коммерческими правомочиями* и вправе осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно либо создавать в этих целях коммерческие организации¹. Ограничения хозяйственной деятельности общественных объединений установлены исклю-

¹ См. ч. 2 ст. 37 Федерального закона «Об общественных объединениях».

чительно в целях удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей их участников и учредителей, которые не вправе получать дивиденды от коммерческой деятельности общественного объединения. Имущественные правомочия общественного объединения обеспечиваются его собственной хозяйственной деятельностью, а также добровольными взносами и пожертвованиями (в том числе полученными из иностранных источников)¹.

Реализация общественным объединением имущественных правомочий не связана с его государственной регистрацией, однако объединения, не имеющие статуса юридического лица, лишены отдельных коммерческих правомочий, в частности они не вправе быть лицензиатами по видам деятельности, осуществляемым только корпоративными образованиями. Владение, пользование и распоряжение имуществом в интересах общественного объединения, не имеющего статуса юридического лица, осуществляется его участниками или учредителями либо иными лицами, сочувствующими его деятельности, которые используют личное имущество в целях финансирования уставных мероприятий, предоставляют объекты недвижимости для их проведения и т.д. В этих случаях участники, учредители объединения используют индивидуальные гражданские правомочия, установленные договорами банковского счета, аренды, лизинга, найма и иными возмездными договорами, выделяют денежные средства в виде добровольных взносов и пожертвований².

☑ *Гражданская и административная дееспособность общественных объединений.* Гражданская дееспособность зарегистрированных общественных объединений (общественных организаций) возникает после получения *свидетельства о государственной регистрации*. Если реализация имущественных правомочий общественной организации сопряжена с публичным санкционированием (лицензированием, сертификацией и т.д.), гражданская дееспособность организации возникает в момент получения соответствующего разрешительного документа.

Наделение общественного объединения административной дееспособностью связано с различными юридическими фактами. К ним относится завершение организационных мероприятий,

¹ Законодательством об отдельных видах общественных объединений предусмотрены дополнительные имущественные ограничения, в частности, политические общественные объединения не вправе получать пожертвования из иностранных источников (п. 3 ст. 30 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»).

² См. ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общественных объединениях».

связанных с созданием объединения (утверждение его устава и выборы руководящих органов объединения). Применительно к общественным организациям, их административная дееспособность возникает в момент завершения регистрационных отношений с органом юстиции, т.е. в день получения регистрационного свидетельства. Административная дееспособность объединения включает в себя его права в отношениях с публичными органами, установленные Федеральным законом «Об общественных объединениях» и иными федеральными законами (например, при представительстве интересов объединения в таких органах), и обязанности во взаимоотношениях с правоохранительными, муниципальными и иными публичными органами.

15.3. Публичные обязанности общественных объединений при проведении государственного контроля

Публичные обязанности общественной организации перед органом исполнительной власти обусловлены проводимыми им контрольными мероприятиями. Общественные объединения являются субъектами общих и специальных контрольных отношений.

☑ *Специальный (уставный) контроль* за соблюдением общественной организацией обязанностей, установленных уставом, а также информационных обязанностей, определенных Федеральным законом «Об общественных объединениях» и иными федеральными законами, осуществляется зарегистрировавшим общественную организацию органом юстиции. Общественные организации обязаны информировать орган юстиции о своей уставной деятельности; предоставлять ему сведения, установленные законодательством (по запросу органа юстиции либо независимо от его получения); обеспечивать допуск должностных лиц органа юстиции для проведения мероприятий уставного контроля.

Выездной контроль проводится должностными лицами органа юстиции непосредственно в служебных помещениях руководящего органа общественной организации и включает в себя проверку деятельности ее руководящих органов (например, периодичности проведения их заседаний, установленных уставом), а также осуществления ею социально приоритетных мероприятий. Предметом выездной проверки является и соблюдение организацией имущественных правомочий, обусловленных ее некоммерческим статусом. В этом случае проверяются документы, подтверждающие финансирование уставных мероприятий организации. Орган

юстиции направляет своих представителей для участия в организационных и иных уставных мероприятиях (например, в заседаниях руководящих органов организации), а также в проводимых ею научных, творческих мероприятиях. Периодичность проведения выездных проверок в указанных случаях обусловлена периодичностью проведения контролируемого мероприятия, установленного уставом организации. В остальных случаях выездные проверки проводятся не чаще одного раза в год¹.

Камеральный контроль проводится по месту нахождения органа юстиции на основе получаемой им документированной информации. Информация представляется органу, принявшему решение о государственной регистрации общественной организации. В редких случаях установлен централизованный порядок представления сведений непосредственно в Минюст России².

Мероприятия уставного контроля проводятся органами юстиции в целях проверки выполнения общественной организацией *уставных обязанностей*. Такие мероприятия могут затрагивать сферу полномочий других контрольных органов, в частности органов финансового контроля, только в рассмотренных выше случаях, т.е. когда это непосредственно предусмотрено базовым Федеральным законом «Об общественных объединениях» и федеральными законами об отдельных видах общественных объединений.

☑ Мероприятия *общего контроля* проводятся в целях лицензионного, таможенного, финансового, налогового, пожарного и иных видов публичного контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти в отношении всех юридических лиц. Выездные, камеральные проверки, осуществляемые должностными лицами органов исполнительной власти, регламентируются НК РФ, законодательством о лицензировании и иным публичным законодательством. Информация о результатах проведения контроля направляется специализированными контрольными органами органу юстиции, принявшему решение о регистрации общественной организации, в отношении которой проводились контрольные мероприятия.

¹ См. п. 3 ч. 2 ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях».

² Например, информация об использовании денежных средств иностранных спонсоров направляется общественной организацией в федеральный регистрационный орган, а не в территориальные органы, как это предусмотрено при исполнении иных информационных обязанностей (см. абз. 8 ч. 1 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях»). Получателем информации в других случаях является орган, принявший решение о государственной регистрации общественной организации (ч. 3, 4, 5 ст. 29 указанного Федерального закона).

15.4. Ответственность общественных объединений.

Публичные корпоративные санкции

Неисполнение общественным объединением информационных и иных обязанностей, установленных Федеральным законом «Об общественных объединениях», иными федеральными законами (их ненадлежащее исполнение), влечет за собой применение к нарушителю публичных и цивилистических санкций. К мерам *публичной ответственности* относятся санкции, установленные КоАП РФ, УК РФ, законодательством о противодействии экстремизму, лицензионным законодательством, а также законодательством об общественных объединениях. Таким образом, применение публичных санкций обусловлено совершением правонарушения, установленного указанным публичным законодательством. Особой мерой публичной ответственности, установленной Федеральным законом «Об общественных объединениях», является *уставная ответственность* членов и участников общественного объединения. Нарушение членами общественного объединения (в том числе избранными в его руководящие и контрольно-ревизионные органы) устава общественного объединения может повлечь за собой санкцию в виде исключения из общественного объединения в порядке, определенном уставом. К такого рода нарушениям относятся использование доходов, полученных от предпринимательской деятельности общественных организаций, для удовлетворения личных нужд их участников, а также использование таких доходов в иных целях, не предусмотренных уставами организаций.

Санкция в виде приостановления деятельности общественного объединения является следствием ненадлежащей реализации прав или неисполнения обязанностей, установленных базовым Федеральным законом и иным федеральным законодательством. Правонарушения, предусмотренные Федеральным законом «Об общественных объединениях», квалифицируются:

- по факту осуществления деятельности, не предусмотренной уставом общественного объединения (например, в случае реализации коммерческих полномочий, не указанных в уставе);
- при использовании участниками и учредителями общественных объединений доходов, полученных от легитимной предпринимательской деятельности на неуставные цели;
- при неисполнении общественной организацией информационных обязанностей перед Минюстом России или его территориальным органом. Представление в органы юстиции информации предусмотрено: а) при реорганизации или ликвидации обществен-

ного объединения (в целях регистрации этих юридических фактов)¹; б) в случае изменения сведений, подлежащих включению в единый государственный реестр юридических лиц²; в) в целях проведения уставного контроля³.

При выявлении органами юстиции или органами прокуратуры фактов правонарушений, установленных Федеральным законом «Об общественных объединениях», Минюст России или органы прокуратуры вносят в руководящий орган общественного объединения представление об устранении правонарушений и устанавливают срок их устранения. В случае неисполнения таких представлений либо их ненадлежащего исполнения (нарушение установленных сроков) должностное лицо указанного правоохранительного органа выносит решение о приостановлении деятельности организации-нарушителя на срок до шести месяцев⁴.

В случае совершения общественным объединением *правонарушения, содержащего признаки экстремизма*, деятельность нарушителя приостанавливается по решению органа юстиции или органа прокуратуры (юридические предпосылки для применения санкций в этих случаях установлены правилами ст. 9 и 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»).

Организация деятельности общественного объединения, деятельность которого приостановлена, квалифицируется по ст. 20.28 КоАП РФ и влечет за собой применение санкций к организаторам и участникам общественного объединения.

Таким образом, деятельность общественного объединения может быть приостановлена по различным правовым основаниям в зависимости от квалификации общественной опасности деяния. При этом необходимо принимать во внимание следующие *процессуальные особенности применения указанной санкции*.

1. Приостановление деятельности нарушителя (запрет его деятельности) при совершении правонарушений, установленных Федеральным законом «Об общественных объединениях», а также при квалификации экстремизма представляет собой санкцию,

¹ О представлении сведений в соответствующий орган юстиции при возникновении указанных обстоятельств см. ч. 3 ст. 25, ч. 4 ст. 26 Федерального закона «Об общественных объединениях».

² Перечень таких сведений установлен п. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

³ Об информационных обязанностях общественных объединений в целях проведения уставного контроля см. абз. 3–5, 7 и 8 ч. 1 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях».

⁴ См. ч. 2 ст. 42 Федерального закона «Об общественных объединениях», ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

предшествующую процедуре ликвидации общественной организации или запрету деятельности общественного объединения, не имеющего статуса юридического лица. Применение таких санкций рассматривается в качестве единого процессуального действия, в соответствии с которым должностное лицо прокуратуры или органа юстиции обращается с заявлением в суд о ликвидации (запрете деятельности) нарушителя и одновременно приостанавливает его деятельность. Таким образом, в данном случае эти санкции никогда не применяются независимо друг от друга.

2. Приостановление деятельности общественного объединения относится к санкциям, применяемым на бессудной (административной) основе. В отличие от них санкции в виде ликвидации общественной организации или запрета деятельности незарегистрированного общественного объединения могут быть установлены только судом. Приостановление деятельности общественного объединения относится к срочным санкциям: устранение нарушения в течение сроков применения этой санкции является основанием для возобновления деятельности общественного объединения по решению органа или должностного лица, приостановившего деятельность, или по решению суда, отклонившего решение правоохранительного органа о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности.

3. Приостановление деятельности общественного объединения влечет за собой ограничение публичных и гражданских правомочий нарушителя, но не прекращает такие правомочия полностью. Нарушитель в этих случаях вправе обращаться в государственные (муниципальные) органы для защиты своих прав, а также осуществлять финансирование хозяйственной и внутриорганизационной деятельности¹.

4. Ликвидация общественной организации, запрет деятельности общественного объединения, не наделенного правомочиями юридического лица, означает прекращение публичных и гражданских правомочий нарушителя.

Рассмотренные корпоративные санкции применяются к общественным объединениям независимо от их государственной регистрации (например, деятельность общественного объединения, не наделенного правомочиями юридического лица, может быть приостановлена или запрещена).

¹ Ограничение публичных и гражданских правомочий в случае приостановления деятельности общественного объединения регламентировано правилами ч. 1 ст. 43 Федерального закона «Об общественных объединениях», ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

15.5. Административная ответственность общественных объединений и их должностных лиц

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.28 КоАП РФ, являются физические лица — организаторы общественного объединения, деятельность которого приостановлена, а также участники такого объединения. Для рассматриваемых административных правонарушений характерно несоблюдение запретов и ограничений, обусловленных приостановлением деятельности общественной организации или общественного объединения, не наделенного полномочиями юридического лица. К такого рода правонарушениям относятся проведение общественно-политических акций (собраний, митингов, демонстраций и др.), использование банковских вкладов для проведения уставных мероприятий, использование государственных и муниципальных СМИ. Не относится к рассматриваемым правонарушениям осуществление публичных или гражданско-правовых действий, разрешенных общественному объединению, в отношении которого вынесено решение о приостановлении его деятельности, в частности защита прав и интересов объединения в публичных органах, использование негосударственных СМИ (выступление в теле- и радиоэфире, размещение статей в печатных СМИ, Интернете) в информационных и пропагандистских целях, проведение расчетов по договорам, заключенным до принятия решения о приостановлении деятельности, а также по трудовым договорам.

Неисполнение общественным объединением информационных обязанностей перед соответствующим государственным органом или ненадлежащее их исполнение (нарушение сроков представления информации) квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации)). Наряду с административными наказаниями в виде административного штрафа, налагаемого на виновных должностных лиц общественной организации, санкции, установленные данной статьей, могут быть применены и к юридическому лицу-нарушителю. Независимо от применения административных наказаний к организации-нарушителю могут быть применены санкции, установленные Федеральным законом «Об общественных объединениях»: публичная санкция в виде приостановления деятельности организации и судебная санкция в виде ликвидации организации (ст. 42 и 44).

Федеральным законом «Об общественных объединениях» информационные обязанности установлены только применительно к общественным организациям и предусматривают представление документированной информации в Минюст России, его террито-

риальные органы и в органы Росфинмониторинга¹. Независимо от таких обязанностей информационные обязанности общественных организаций, обусловленные правомочиями субъекта хозяйственной деятельности, предусматривают представление соответствующих сведений в налоговый или в лицензирующий органы в сроки и объеме, установленные НК РФ, Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» и другими федеральными законами. Публичный орган вправе истребовать такие сведения при проведении выездных или камеральных проверок. Неисполнение данных обязанностей влечет за собой применение административных наказаний, предусмотренных ст. 19.7 КоАП РФ, а также санкций, определенных федеральным законом, установившим такие обязанности, при этом административные наказания назначаются независимо от применения других санкций.

По факту нарушений, выявленных органом юстиции при проведении мероприятий уставного контроля или иным публичным органом при осуществлении экологического, финансового, налогового, лицензионного контроля, либо нарушений, установленных прокурором, должностные лица органов юстиции принимают письменное предупреждение, а должностные лица иных органов государственного контроля (надзора) выносят представления или решения, обязывающие устранить нарушения в установленные этими актами сроки. Невыполнение таких актов, ненадлежащее выполнение установленных таким актом обязанностей нарушителем либо нарушение сроков их исполнения квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

15.6. Унифицированные и специальные публичные санкции

Административные санкции различаются по субъектному составу.

☑ *Общие (унифицированные) санкции* применяются к любому юридическому лицу-нарушителю — субъекту предпринимательства, в том числе и к общественной организации. К таким санкциям относятся рассмотренные выше административные наказания, установленные ст. 19.5, 19.7 КоАП РФ. Общественные объединения, нарушающие принятые правила проведения общественно-политических мероприятий, являются субъектами правонарушений, установленных ст. 20.2, 20.3 КоАП РФ.

¹ См. ч. 3 ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях».

Административные правонарушения квалифицируются по факту неисполнения гражданско-правовых полномочий общественной организации и применяются к любому юридическому лицу, нарушающему обязанности, обусловленные статусом субъекта предпринимательства, установленным параграфами 1 (основные положения) и 5 (некоммерческие организации) гл. 4 ГК РФ. Такого рода санкции применяются к общественным организациям, нарушающим лицензионное законодательство при осуществлении ими безлицензионной деятельности (ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ; применительно к некоммерческой безлицензионной деятельности правонарушение квалифицируется по ст. 19.20 КоАП РФ), либо к общественным организациям-лицензиатам, нарушающим лицензионные требования (ч. 3, 4 ст. 14.1 КоАП РФ).

Рассмотренные выше публичные санкции в виде приостановления лицензии или ее аннулирования (отзыва) применяются к общественным организациям-нарушителям независимо от их привлечения к административной ответственности. Таким образом, к нарушителю одновременно могут быть применены и санкция, предусмотренная законодательством о лицензировании, и административное наказание.

15.7. Меры уголовного и иного публичного принуждения, применяемые к нарушителям законодательства об общественных объединениях

Нарушение общественным объединением федерального законодательства в зависимости от общественной опасности деяния квалифицируется в качестве проступков или преступлений. При совершении общественными объединениями, в том числе не наделенными полномочиями юридического лица, деяний, наказуемых в соответствии с УК РФ, лица руководящих органов этих объединений при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут нести ответственность, установленную ч. 1 ст. 210 УК РФ, как руководители преступных сообществ. Участие в преступном сообществе содержит признаки преступления, предусмотренного ч. 2 указанной статьи¹.

¹ См. ч. 3 ст. 41 Федерального закона «Об общественных объединениях».

Если общественное объединение создается или действует в целях подготовки или совершения деяний, предусмотренных ст. 148, 149, ч. 1 и 2 ст. 213, ст. 214, 243, 244, 280, 282 УК РФ, преступление квалифицируется по ч. 1 ст. 282.1 УК РФ (организация экстремистского сообщества). Субъектами этого преступления являются лица, входящие в состав руководящего органа общественного объединения; деяния иных лиц квалифицируются по ч. 2 указанной статьи (участие в экстремистском сообществе).

Организация деятельности общественного объединения, в отношении которого судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистских деяний, а также неисполнение судебного решения о ликвидации общественной организации или о запрете общественного объединения в связи с осуществлением экстремистской деятельности квалифицируется по ч. 1 ст. 282.2 УК РФ. В тех случаях, если судебное решение о ликвидации (запрете) вынесено по факту совершения общественным объединением иных правонарушений (т.е. деяний, не относимых к экстремизму), преступление подлежит квалификации по ч. 1 ст. 210 УК РФ (организация преступного сообщества (преступной организации)).

Применение к общественному объединению других публичных санкций обусловлено осуществляемыми им хозяйственными полномочиями. Такие санкции применяются только к общественным организациям — субъектам коммерческой деятельности. Общественные объединения, не наделенные полномочиями юридического лица, не вправе осуществлять корпоративную предпринимательскую деятельность, хотя и могут использовать в целях общественного объединения коммерческий потенциал своих членов и участников.

Лицензионные санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования установлены ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также другими федеральными законами, регулирующими лицензионные отношения, на которые не распространяется действие указанного Федерального закона. Лицензионные административные санкции в виде приостановления действия лицензии и судебные санкции в виде аннулирования (отзыва) лицензии применяются к общественным организациям, наделенным полномочиями лицензиата, при осуществлении коммерческой деятельности либо деятельности, не связанной с извлечением

прибыли¹. К лицензируемым видам деятельности, которые вправе осуществлять общественные объединения в соответствии со своими уставными целями, относится образовательная деятельность, изготовление экземпляров аудиовизуальных произведений, фонограмм и иные виды деятельности, связанные с предоставлением услуг, выполнением работ в сферах художественного творчества, образовательной, научной и иной созидательной деятельности².

15.8. Соотношение публичных и цивилистических санкций

К мерам гражданско-правовой ответственности, применяемым к организации-нарушителю, относятся цивилистические санкции, установленные ГК РФ и применяемые по правилам гражданского судопроизводства. К *корпоративным цивилистическим санкциям* относится ликвидация юридического лица, нарушающего свой некоммерческий статус (п. 2 ст. 61 ГК РФ). Правовой предпосылкой применения судом этой санкции является нарушение организацией правил публичного санкционирования, установленных публичным законодательством, например, осуществление организацией предпринимательской или иной деятельности без разрешения органа исполнительной власти (муниципального органа), и в частности строительство служебного помещения без получения письменного разрешения; заключение арендного договора без получения письменного согласия публичного органа — собственника недвижимости, находящейся в ведении общественной организации.

15.9. Публичная ответственность должностных лиц за нарушение законодательства об общественных объединениях

Должностные лица органов исполнительной власти, не исполняющие свои обязанности, установленные законодательством об общественных объединениях, привлекаются к публичной ответственности. К таким лицам применяются дисциплинарные,

¹ К некоммерческой лицензируемой деятельности относится, например, деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) (см. п. 48 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

² См. п. 38 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

административные или уголовные наказания. Субъектами *дисциплинарной ответственности* являются государственные (муниципальные) служащие, нарушающие свои полномочия при проведении контрольных мероприятий, обусловленных уставным контролем органов юстиции, лицензионным финансовым, налоговым контролем. К дисциплинарным проступкам относится несоблюдение должностным лицом государственного (муниципального) органа публичных процедур, установленных при государственной регистрации общественного объединения, например нарушение сроков рассмотрения документов, представляемых в этом случае учредителями (участниками) в соответствующий орган юстиции.

Публичные органы и их должностные лица также являются субъектами *административной ответственности* при нарушении *информационных обязанностей*, установленных федеральными законами. Информационное взаимодействие публичных органов необходимо для фиксации юридически значимых фактов создания общественного объединения, его реорганизации и ликвидации. В этих целях установлены взаимные информационные обязанности органов юстиции и органов системы ФНС России. Публичные органы уведомляют друг друга о принятых ими решениях и предоставляют соответствующую документированную информацию, подтверждающую наступление юридически значимых событий, влекущих за собой изменение статуса общественного объединения. При наступлении таких событий информационные обязанности должны быть исполнены независимо от наличия запроса о предоставлении соответствующих сведений. Нарушение должностным лицом публичного органа указанных публичных обязанностей квалифицируется в соответствии со ст. 19.7 КоАП РФ.

Должностные лица налоговых органов привлекаются к административной ответственности при нарушении порядка ведения единого государственного реестра юридических лиц в соответствии с ч. 1 ст. 14.25 КоАП РФ. К таким проступкам относятся нарушение срока внесения записи в реестр об общественном объединении, зарегистрированном в качестве юридического лица¹.

Несоблюдение должностным лицом налогового органа иных информационных обязанностей, предусматривающих предоставление сведений о юридически значимом событии органу юстиции, квалифицируется в соответствии со ст. 19.7 КоАП РФ. К такого рода проступкам относится нарушение срока уведомления органа

¹ В соответствии с ч. 13 ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» такой срок не должен превышать пяти рабочих дней со дня получения сведений от органа юстиции.

юстиции о внесении соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц¹.

Неточное внесение записей о регистрации общественного объединения в качестве юридического лица в указанный реестр также квалифицируется в соответствии с ч. 1 ст. 14.25 КоАП РФ. К такому правонарушению относится несоблюдение должностным лицом налогового органа правил внесения записей в реестр и реквизитов таких записей, установленных п. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Представление сведений (информации) об общественных объединениях может быть обусловлено иными публичными потребностями. Например, в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» орган юстиции в целях проведения уставного контроля вправе запрашивать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов Росстата и налоговых органов. Непредставление такой информации органу юстиции либо ее ненадлежащее представление (например, нарушение сроков представления, установленных запросом органа юстиции) квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ.

Должностные лица налоговых органов обязаны соблюдать не только рассмотренные выше публичные информационные обязанности перед органом юстиции, к их ведению отнесено и предоставление документированной информации о зарегистрированном юридическом лице *любому субъекту*, заинтересованному в ее получении, на основании его письменного запроса. Отказ должностного лица налогового органа в предоставлении указанных сведений (за исключением сведений, доступ к которым ограничен в соответствии с правилами абз. 2 п. 1 ст. 6 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей») либо нарушение сроков представления таких сведений, установленных п. 3 ст. 6 указанного Федерального закона, квалифицируется по ч. 2 ст. 14.25 КоАП РФ.

Таким образом, установлены взаимные информационные права и обязанности публичных органов и общественных объединений при осуществлении административных процедур (например, процедур государственной регистрации общественных объединений и наделения их правомочиями лицензиатов), а также в целях обеспечения превентивной правоохранительной деятельности (например, при проведении контроля и надзора).

¹ В соответствии с ч. 13 ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» орган юстиции должен быть уведомлен в течение рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение общественного объединения.
2. В соответствии с каким федеральным законом установлен административно-правовой статус общественных объединений?
3. Перечислите организационно-правовые формы общественных объединений.
4. Какой федеральный орган исполнительной власти уполномочен осуществлять регистрацию некоммерческих организаций?
5. Каков порядок государственной регистрации общественного объединения?
6. Назовите особенности осуществления предпринимательской деятельности общественными объединениями.
7. Каковы требования, предъявляемые к учредителям, членам и участникам общественных объединений?
8. В чем заключаются контрольно-надзорные обязанности общественных объединений?
9. Определите содержание устава общественного объединения.
10. Укажите основания ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности.

ГЛАВА 16. ПУБЛИЧНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* законодательство, характеризующее взаимоотношения общественных объединений с органами юстиции и иными публичными органами в сфере регистрационных отношений и при проведении мероприятий общего и специального контроля;
 - *уметь* отграничивать различные виды регистрационных отношений и публичных процедур, опосредующих регистрационную и правоохранительную деятельность с участием общественных объединений;
 - *овладеть* навыками аналитического исследования форм и методов легитимной и противоправной деятельности общественных объединений.
-

16.1. Порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий

Публичные отношения в сфере деятельности политических партий, их реорганизации и ликвидации регламентированы Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Административные отношения возникают в процессе организационного оформления статуса политической партии. До создания политической партии в административно-правовых отношениях с органами исполнительной власти и иными публичными органами участвуют временные органы политической партии: организационный комитет и учредительный съезд политической партии.

Организационный комитет наделяется административной дееспособностью в день уведомления Минюста России о начале своей деятельности¹. Публичные обязанности организационно-

¹ Полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций в сфере регистрации политических партий, установлены п. 2 ст. 12 Федерального закона «О политических партиях».

го комитета перед Минюстом России носят *уведомительный характер*: организационный комитет обязан информировать указанный орган о своем намерении создать политическую партию. Таким образом, деятельность организационного комитета не зависит от каких бы то ни было санкций органа юстиции или иного государственного органа. Административная дееспособность организационного комитета обусловлена исполнением следующих уведомительных обязанностей перед органом юстиции: 1) представление информации, подтверждающей открытие расчетного счета в кредитной организации; 2) уведомление о проведении учредительного съезда политической партии. Административная правоспособность организационного комитета прекращается после проведения учредительного съезда политической партии либо по истечении установленного Федеральным законом «О политических партиях» срока для его проведения. Таким образом, начало исчисления срока полномочий организационного комитета обусловлено уведомлением Минюста России о начале деятельности по проведению учредительного съезда политической партии. Его полномочия прекращаются автоматически при совершении правонарушения: неисполнении установленной Федеральным законом обязанности по проведению учредительного съезда — либо на легитимной основе — в случае исполнения указанной обязанности. Легитимное прекращение полномочий организационного комитета влечет за собой и прекращение его административной правоспособности.

Полномочия *политической партии как участника публичной деятельности* (административная дееспособность) возникают после государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений¹.

Следует различать публичные последствия *создания* политической партии и ее *государственной регистрации*. Создание политической партии обусловлено принятием учредительным съездом устава политической партии, ее программы, а также других документов, свидетельствующих о ее организационном оформлении; в день принятия учредительным съездом данных документов политическая партия считается созданной. Легитимная деятельность политической партии возможна только после завершения регистрационных отношений. Таким образом, создание политической партии и ее легитимная деятельность обусловлены различными юридическими фактами, поскольку политические партии

¹ Здесь и далее в данном параграфе наряду с политической партией — участником регистрационных отношений подразумеваются и ее *региональные отделения*, также подлежащие государственной регистрации.

в отличие от других разновидностей общественных объединений подлежат *обязательной государственной регистрации*.

Регистрационные отношения возникают в день представления лицом, уполномоченным политической партией или ее региональным отделением, документов, определенных Федеральным законом «О политических партиях», в Минюст России и прекращаются в день выдачи этим органом документа, подтверждающего факт внесения соответствующей записи в реестр. Государственной регистрации подлежат *все структурные подразделения* политической партии, пользующиеся в соответствии с ее уставом *правами и обязанностями юридического лица*.

Минюст России и налоговые органы в соответствии со своей компетенцией уполномочены осуществлять контроль за деятельностью политической партии. К ведению Минюста России отнесены *все контрольные полномочия*, за исключением финансового контроля за деятельностью политических партий, осуществляемого налоговыми органами. При выявлении по результатам осуществления контроля нарушений действующего законодательства Минюст России инициирует в Верховном Суде РФ процедуру приостановления деятельности политической партии. Заявление о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения вносится Минюстом России, налоговым или иным контрольным органом после вынесения письменного предупреждения, если это предупреждение не было обжаловано в суд. Согласно подп. «в» п. 1 ст. 38 Федерального закона «О политических партиях» предупреждение выносится по факту нарушения уставной деятельности, выявленному в результате осуществления контроля. Таким образом, сфера контрольных полномочий Минюста России ограничена исключительно проверкой легитимности осуществления политической партией или ее зарегистрированным структурным подразделением прав, соблюдения обязанностей, предусмотренных уставом.

Противоправная деятельность политической партии или ее структурного подразделения устанавливается Минюстом России или иным публичным контрольным органом по факту действия или бездействия, противоречащих положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии. Неисполнение должностным лицом политической партии или ее структурного подразделения уставных обязанностей или их ненадлежащее исполнение квалифицируется контролирующим органом в качестве противоправного бездействия политической партии.

Финансовый контроль за деятельностью политической партии отнесен к ведению налоговых органов и заключается в проверке сводного финансового отчета политической партии и финансовых (бухгалтерских) отчетов ее зарегистрированных структурных подразделений. Разновидностью финансового контроля является проверка исполнения обязанностей политической партией, предусмотренных налоговым законодательством. Контрольная деятельность налоговых органов в указанных случаях проявляется также в применении к нарушителям мер административного (бессудного) принуждения, предусмотренных НК РФ¹.

Специальные обязанности политической партии предусмотрены ст. 27 Федерального закона «О политических партиях», однако легитимная деятельность политической партии заключается также в исполнении ею обязанностей, предусмотренных другими федеральными законами, подзаконными нормативными правовыми актами, уставом политической партии. *Ограничение прав* политической партии, а также наделение ее дополнительными обязанностями может быть предусмотрено только федеральным конституционным законом или федеральным законом, но не подзаконным актом². Внутренние установления политической партии, в том числе ее устав, не могут наделять политическую партию (ее структурное подразделение) правами либо предусматривать исполнение обязанностей, помимо прав и обязанностей, определенных Федеральным законом «О политических партиях», другими федеральными законами, а также федеральными конституционными законами.

Вынесение органом публичного контроля *предупреждения* политической партии свидетельствует о возбуждении процедуры приостановления ее деятельности, что приводит к возникновению взаимных обязанностей участников данного правоотношения: соответствующий контрольный орган обязан уведомить Минюст России и руководящий орган политической партии о вынесенном им предупреждении. Обязанности политической партии (ее структурного подразделения) обусловлены необходимостью избрать один из альтернативных методов действия: устранить нарушение в срок, определенный предупреждением, либо обжаловать вынесенное предупреждение. Бездействие политической партии в ука-

¹ См. п. 2 ст. 38 Федерального закона «О политических партиях».

² В частности, возможность приостановления деятельности политической партии в условиях чрезвычайного положения предусмотрена правилами п. «в» ст. 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». О приостановлении деятельности политической партии в случае совершения экстремистской деятельности см. ч. 5 ст. 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

занных случаях, по смыслу Федерального закона «О политических партиях», квалифицируется в качестве противоправного деяния и влечет за собой применение судом санкции в виде приостановления деятельности либо ликвидации политической партии.

Приостановление деятельности политической партии влечет за собой частичную утрату административной правоспособности юридического лица-нарушителя. Последний утрачивает право организовывать и проводить публичные мероприятия, право участия в выборах и референдумах в течение всего периода применения данной меры ответственности; санкции не подлежат отмене даже в случае устранения нарушений до истечения срока, на который они были установлены решением суда. Неустранение политической партией нарушений, послуживших основанием для приостановления ее деятельности, является предпосылкой применения более суровых санкций, установленных в случае *ликвидации* политической партии.

Санкции в виде приостановления деятельности и ликвидации политической партии различаются по правовым последствиям их применения: прекращение правомочий юридического лица-нарушителя влечет за собой и утрату политической партией административной дееспособности. Таким образом, в отличие от временного ограничения административной и гражданской правоспособности нарушителя в случае приостановления деятельности политической партии, ее ликвидация не связана с установлением дополнительных обязанностей, а влечет за собой аннулирование статуса политической партии как субъекта публично-правовой деятельности.

16.2. Уведомительная государственная регистрация профессиональных союзов; взаимоотношения профсоюзов с органами исполнительной власти

Среди общественных объединений особый статус имеют *профессиональные союзы*. Дефиниции «профсоюз» и «некоммерческая организация» во многом схожи: и в том, и в другом случае — это объединения, имеющие своей целью обеспечение и защиту социально приоритетных интересов создавших их физических лиц. Граждан, объединившихся в профсоюз, связывает общность производственных и профессиональных интересов. Статус профсоюзов напоминает правовое положение многих видов объединений, поскольку в уставах практически каждого из них (творческих

союзов, землячеств, благотворительных и молодежных организаций, религиозных объединений) предусмотрена та или иная организация социально-правовой защиты трудовых прав и интересов физических лиц. Профсоюзы могут быть созданы только в форме *организации*, поскольку институт индивидуального членства допускается только для данной разновидности общественных объединений, а также для политических общественных объединений.

Среди административных отношений в деятельности профсоюзов особое значение имеют их взаимоотношения с органами исполнительной, законодательной и судебной власти. Статья 5 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» закрепляет *принцип независимости профсоюзов* в своей деятельности от органов исполнительной власти и органов местного самоуправления: профсоюзы не подотчетны и не подконтрольны указанным органам.

Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» предусмотрена процедура *уведомительной публичной регистрации*: профсоюзы, объединения (ассоциации профсоюзов), первичные профсоюзные организации в течение месяца со дня образования направляют в Минюст России (его территориальный орган) необходимые документы, после чего соответствующий орган юстиции обязан их зарегистрировать. Непредставление необходимых для регистрации документов в указанные Федеральным законом сроки, представление органам юстиции неполного перечня документов либо их ненадлежащая юридическая разработка — все эти действия органы юстиции вправе квалифицировать в качестве основания для отказа в государственной регистрации профсоюза или его организации.

Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» органам юстиции всех уровней *запрещается контролировать деятельность профсоюзов*, их объединений (ассоциаций) и первичных профсоюзных организаций¹. Несмотря на то что контроль органов юстиции за деятельностью профсоюзов не допускается, законодательством установлены контрольные *функции профсоюзов в публичной сфере*. Профсоюзы участвуют в управлении государственными фондами социального страхования, по труду и занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, формируемыми за счет страховых взносов,

¹ Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» предусмотрено единственное исключение из этого общего положения. Согласно правилам абз. 2 п. 2 ст. 24 указанного Федерального закона органы исполнительной власти вправе осуществлять *отдельные виды финансового контроля*, в частности, контролировать расходование денежных средств профсоюзов, полученных в результате их предпринимательской деятельности.

а также контролируют их использование. Профсоюзы вправе создавать собственные *инспекции труда*, осуществляющие контроль за соблюдением работодателем трудового законодательства, причем работодатель и должностные лица государственного органа либо предприятия, организации любой формы собственности не вправе уклоняться от содействия инспекциям в осуществлении контрольных функций, их обязанностью является сообщить профсоюзам о выявленных случаях нарушений и принятых мерах.

Законодательством предусмотрены отдельные виды нормативных актов органов исполнительной власти, требующих *согласования с профсоюзом* как в процессе их разработки, так и осуществления. Среди них акты, предусматривающие ликвидацию предприятия, учреждения либо его подразделений.

Административно-правовым отношениям *реорганизации и прекращения деятельности профсоюза* свойствен особый порядок возникновения — инициатива самого профсоюза. Соответствующие решения принимаются его членами в порядке, определяемом уставом профсоюза. Административно-правовые отношения, возникающие при *приостановлении, запрещении деятельности и ликвидации профсоюза*, инициируются только органом государственной власти. В случае, если деятельность профсоюза противоречит федеральному законодательству, она может быть приостановлена на срок до шести месяцев или запрещена решением Верховного Суда РФ или соответствующего суда субъекта РФ по заявлению Генерального прокурора либо подчиненных ему прокуроров. *Легитимное осуществление процедур прекращения и запрещении деятельности*, по существу, означает ликвидацию профсоюза как юридического лица. Таким образом, процесс ликвидации может происходить как по инициативе самого профсоюза, так и по инициативе органов судебной власти, включая и органы прокуратуры России.

16.3. Благотворительность как особая разновидность социально приоритетной деятельности

Согласно правилам ч. 2 ст. 4 Федерального закона «Об общественных объединениях» деятельность отдельных видов общественных объединений может быть урегулирована в специальных законах. Первым среди них стал Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». *Благотворительной организацией* является неправительственная (негосударственная и немунци-

пальная) некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных данным Федеральным законом целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц (п. 1 ст. 6).

Благотворительная организация должна соответствовать всем основным признакам общественного объединения, закрепленным в Федеральном законе «Об общественных объединениях». Созданная для осуществления социально приоритетных целей некоммерческая благотворительная организация должна обладать важнейшим свойством: ее деятельность должна носить *бескорыстный характер* — осуществляться безвозмездно или на льготных условиях. Под *льготными условиями* понимается предоставление благотворителям тех или иных льгот и преимуществ (прежде всего материального характера), стимулирующих эту разновидность социально приоритетной деятельности, при этом *государственные гарантии* — предоставление налоговых и имущественных льгот — распространяются лишь на благотворительные организации, но не на юридических и физических лиц, являющихся спонсорами благотворительных организаций.

Как и все другие общественные объединения, благотворительные организации не вправе перераспределять денежные средства, полученные в результате предпринимательской деятельности, между своими членами или участниками. Благотворительная организация не вправе использовать более 20% финансовых средств, расходуемых за финансовый год, на оплату труда административно-управленческого персонала. Тем самым подобная форма противоправного перераспределения денежных средств невозможна среди членов или участников благотворительных организаций.

Основания возникновения и прекращения административно-правовых отношений, субъектом которых являются благотворительные организации, во многом такие же, как у некоммерческих организаций и профсоюзов. В Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» более детально урегулированы формы контроля: публичный орган, осуществляющий регистрацию благотворительной организации¹, вправе контролировать ее финансово-хозяйственную деятельность «по использованию имущества и расходованию средств» (абз. 2 п. 2 ст. 19). Помимо активных форм контроля, осуществляемых должностными лицами регистрирующего органа непосредственно на месте, благотворительная организация представляет регистри-

¹ Органы Минюста России осуществляют полномочия государственной регистрации всех видов общественных объединений, в том числе и благотворительных общественных объединений.

рующему или налоговому органу годовой отчет о своей деятельности. Налоговые органы контролируют источники доходов организаций, размеры получаемых ими средств и уплату налогов.

16.4. Особенности протекционистской политики органов исполнительной власти в сфере деятельности общественных объединений

Законодательством предусмотрены многочисленные *методы стимулирования* органами исполнительной власти социально приоритетной *деятельности общественных объединений*:

- финансирование акций благотворительных организаций, молодежных и детских общественных объединений из средств бюджетов различных уровней, а также из внебюджетных источников¹;
- предоставление льгот и преимуществ в сфере обязательственных отношений, в том числе установление особого режима налогообложения, сделок, передачи объединениям в собственность недвижимого имущества либо наделения их отдельными полномочиями собственника для использования имущества по функциональному назначению;
- привлечение объединений к выполнению государственного заказа.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Приведите дефиницию политической партии.
2. Какими нормативными правовыми актами закреплён публичный статус политической партии и профессионального союза?
3. Перечислите основные принципы деятельности политической партии.
4. Какие существуют ограничения на создание и деятельность политических партий?
5. Каков порядок государственной регистрации политической партии и её региональных отделений?
6. Приведите дефиницию профессионального союза и укажите задачи его деятельности.
7. Определите содержание уставов профессиональных союзов и их ассоциаций.
8. Укажите цели благотворительной деятельности.
9. Назовите организационно-правовые формы благотворительной организации.
10. Расскажите о методах стимулирования органами исполнительной власти социально приоритетной деятельности общественных объединений.

¹ См. ст. 11 Федерального закона от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

ГЛАВА 17. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* основные виды административных отношений, возникающих в сфере деятельности Русской православной церкви (РПЦ);
 - *уметь* анализировать действующее законодательство в сфере конфессиональных отношений, различать его цивилистические и публичные предписания;
 - *овладеть* навыками прагматического использования публичного законодательства, прежде всего его предписаний о взаимоотношениях религиозного общественного объединения с органами исполнительной власти и правоохранительными органами, возникающих в сферах легитимной и противоправной деятельности.
-

17.1. Государственная регистрация религиозных общественных объединений; факультативный и императивный режимы регистрационных отношений

Основопологающим нормативным правовым актом, определяющим статус религиозных общественных объединений, является Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». В соответствии с п. 1 ст. 6 указанного Федерального закона *религиозным объединением* признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, 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.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» устанавливает превентивные полномочия правоохранительных органов: государственная власть заинтересована в предотвращении возможной противоправной деятельности так называемых *тоталитарных сект*, исключающих добровольную основу участия граждан в религиозном объединении.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» не регламентирует деятельность так называемых *атеистических общественных объединений*. В его тексте, так же как и в Конституции, вообще не упоминается понятие «атеизм».

Административно-правовые отношения возникают в процессе государственной регистрации религиозных объединений, осуществления ими полномочий юридического лица, контроля Минюста России и его территориальных органов (органов юстиции) за деятельностью религиозных объединений и их ликвидации.

Религиозные объединения могут быть созданы в форме *религиозных групп и религиозных организаций* (ст. 7 и 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»); правоспособностью юридических лиц обладают только зарегистрированные в органах юстиции религиозные организации.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», так же как и базовый Федеральный закон «Об общественных объединениях», определяет статус *факультативного и императивного режимов регистрационных отношений*. Различия этих режимов обусловлены намерениями лиц, создавших религиозную группу: факультативный режим регистрационных отношений распространяется на религиозные группы, учредители которых не намерены ходатайствовать в органах юстиции о предоставлении им статуса юридического лица; обязательная государственная регистрация предусмотрена для объединений, созданных в форме религиозной организации.

Регистрации в Минюсте России подлежат только централизованные религиозные организации, имеющие местные религиозные организации на территории двух или более субъектов РФ¹, а также представительства иностранных религиозных организаций. Все остальные организации (в том числе местные религиозные организации и централизованные религиозные организации, за исключением указанных выше) регистрируются территориальными органами Минюста России.

¹ Участники местной религиозной организации постоянно проживают в одном городе или сельском поселении.

В осуществлении императивных регистрационных отношений решающее значение имеет временной ценз деятельности религиозного объединения на территории РФ.

17.2. Статус общероссийской религиозной организации: понятие и особенности временного ценза

Статус общероссийского религиозного объединения распространяется только на централизованные религиозные организации, действующие на законных основаниях на территории России в течение не менее чем 50 лет на момент обращения организации в орган юстиции с заявлением о государственной регистрации. Учредители местной религиозной организации обязаны подтвердить в органе юстиции факт своей деятельности на соответствующей территории в течение не менее 15 лет. Указанный временной ценз не распространяется на местные религиозные объединения, действовавшие до государственной регистрации в составе централизованной религиозной организации. Вместе с тем Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» допускает распространение прав юридического лица для местной и централизованной религиозной организации и *без временного ценза*, однако в этом случае учредители обязаны ежегодно в течение 15 лет перерегистрироваться в территориальных органах юстиции. На созданное таким образом религиозное объединение в течение всего 15-летнего срока участия в регистрационных отношениях распространяются лишь отдельные правомочия юридического лица. В частности, такие объединения не вправе создавать учреждения профессионального религиозного образования, производить, распространять религиозную литературу, иметь при себе представительство иностранной религиозной организации.

Для административных отношений, возникающих в сфере деятельности религиозных объединений, характерно сочетание различных видов разрешительной политики.

☑ *Созданию* централизованной религиозной организации свойственна особая периодичность регистрационных отношений: в первую очередь государственной регистрации подлежат местные организации, и уже затем, только после ее завершения, учредители вправе ходатайствовать о регистрации централизованной организации.

☑ В случае последующего *расширения деятельности* централизованной религиозной организации, например при учреждении ею новых местных организаций, регистрационные отношения между органом юстиции и учредителями возникают вновь.

☑ Сочетание двух различных видов разрешительных полномочий необходимо при создании конфессиональными объединениями *учреждений профессионального религиозного образования*. Такие учреждения подлежат государственной регистрации в органе юстиции в качестве религиозного объединения, однако для получения права осуществления образовательной деятельности необходима лицензия Рособнадзора.

Как уже отмечалось, в соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» при создании общероссийской религиозной организации требуется соблюдение временного ценза в 50 лет и подтверждение наличия в ее составе минимум трех местных организаций, зарегистрированных на территории одного или нескольких субъектов РФ. Федеральным законом «Об общественных объединениях» предусмотрена значительно более сложная процедура получения статуса общероссийского объединения: в этом случае в Минюсте России необходимо доказать существование отделений, филиалов или представительств, действующих минимум в 42 субъектах РФ. Таким образом, для подтверждения статуса общероссийской религиозной организации территориальный аспект органом государственной регистрации не учитывается — такая организация может действовать на территории одного субъекта РФ и тем не менее именоваться «общероссийской»¹.

17.3. Ограниченная административная правоспособность представительств иностранных религиозных организаций

Участником административных отношений в сфере конфессиональной деятельности может быть Минюст России, к его исключительному ведению отнесены *регламентация деятельности представительств иностранных религиозных объединений*, установление

¹ Со статусом общероссийской религиозной организации по смыслу нормы п. 7 ст. 11 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» может быть зарегистрирована только централизованная религиозная организация, в структуру которой входят не менее чем три местные религиозные организации. При этом в соответствии с п. 5 ст. 8 указанного Федерального закона при создании централизованных религиозных организаций, которые вправе использовать в своих наименованиях слова «Россия», «российский» и производные от них, принимается во внимание только наличие временного ценза в 50 лет.

порядка их регистрации, создания и ликвидации¹. *Статус* представительств иностранной религиозной организации регламентируется особо. Прежде всего, на такие организации не распространяется действие Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». В частности, представительства не вправе заниматься культовой и иной религиозной деятельностью².

Представительствами являются обособленные подразделения иностранных религиозных организаций, действующие от их имени и по их поручению на основании делегированных полномочий. Регистрационные отношения, участниками которых являются представительства иностранных религиозных организаций, существенно отличаются от соответствующих отношений, возникающих при регистрации российского религиозного объединения. Эти отличия состоят в следующем.

1. Для государственной регистрации представительств установлены значительно более длительные временные параметры — три месяца. Завершение аналогичной процедуры для российских религиозных объединений, как правило, осуществляется в месячный срок.

2. Свидетельства о государственной регистрации представительств ограничены трехлетним сроком, после чего регистрационные отношения с Минюстом России могут быть возобновлены по инициативе представительств. Срок действия российских религиозных организаций в свидетельстве о регистрации не регламентируется.

3. Регистрационные отношения с представительствами прекращаются в день истечения срока их государственной регистрации в бессудном порядке по решению Минюста России, отказавшегося продлить срок действия регистрационного свидетельства. Основанием для ликвидации отечественного религиозного объединения может быть только решение суда, если, конечно, объединение не ликвидируется добровольно.

4. Минюст России вправе принять решение о прекращении деятельности (ликвидации) представительства и до истечения срока действия регистрационного свидетельства. Основанием для ликвидации является мотивированное решение органа юстиции о том, что деятельность представительства носит противоправный характер.

¹ См.: Порядок регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций, утв. приказом Минюста России от 3 марта 2009 г. № 62.

² См. п. 2 ст. 13 указанного Федерального закона, а также Порядок регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций, утв. приказом Минюста России от 3 марта 2009 г. № 62.

17.4. Государственная религиоведческая экспертиза

Другой разновидностью разрешительных полномочий, устанавливаемых Минюстом России, является *определение порядка государственной религиоведческой экспертизы*¹. Потребность в государственной экспертизе возникает на стадии предрегистрационных отношений. Инициатором ее проведения является Минюст России.

Публичная экспертиза осуществляется *экспертными советами*, создаваемыми при Минюсте России (в случае регистрации централизованной религиозной организации), либо экспертными советами, создаваемыми при его территориальном органе. Цель экспертных действий состоит в установлении соответствия практики деятельности религиозного объединения основам его вероучения (статус религиозных организаций возникает уже после завершения регистрационных отношений). Экспертные советы представляют собой особую разновидность органов, наделенных властными полномочиями; в их состав в качестве полноправных членов наряду с должностными лицами федеральных министерств и ведомств входят ученые — специалисты в области религиоведения.

Обязанность регистрирующего органа заключена в мотивированном обосновании проведения экспертизы, а также в определении проблем, требующих экспертной оценки. Доминирующим началом проведения государственной экспертизы является приоритет публичных интересов, что свойственно и другим разновидностям разрешительной политики.

О властных полномочиях экспертных советов свидетельствуют правовые последствия принимаемых ими решений. По результатам проведения экспертизы делаются выводы о соответствии или несоответствии основ вероучения религиозного объединения догматам заявленного вероучения. Заключение экспертизы, как правило, представляет собой значимое свидетельство для регистрирующего органа в пользу принятия решения о государственной регистрации либо об отказе в таковой.

17.5. Публичные отношения в сфере деятельности религиозных объединений

Содержание прав и обязанностей органов государственной власти, муниципальных органов в их взаимоотношениях с рели-

¹ См.: Порядок проведения государственной религиоведческой экспертизы, утв. приказом Минюста России от 18 февраля 2009 г. № 53.

гиозными объединениями определяются Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», а также ГК РФ. Содержание прав, обязанностей религиозных объединений в процессе осуществления уставной деятельности, а также их права и обязанности во взаимоотношениях с публичными органами при создании, государственной регистрации и ликвидации религиозных объединений определяются указанным Федеральным законом.

Приостановление деятельности религиозного объединения, ликвидация религиозной организации и запрет на деятельность религиозного объединения при совершении ими правонарушения регламентируются нормами *административного законодательства*. Инициатором применения указанных санкций является Минюст России, его территориальный орган в субъекте РФ или орган прокуратуры, но решение о ликвидации религиозной организации принимается судом. Прекращение правоспособности конфессиональной организации как юридического лица допускается только в случае ее ликвидации судом. Приостановление деятельности объединения представляет собой временную превентивную меру, целью которой является устранение фактов нарушения действующего законодательства, выявленных правоохранительным органом при проведении контроля¹. Таким образом, нормами административного права регламентируются общественные отношения в сфере конфессиональной деятельности:

а) при *определении статуса* религиозной организации в качестве юридического лица. Необходимым условием гражданской и административной дееспособности объединения является государственная регистрация, а в некоторых случаях и наделение организации полномочиями лицензиата;

б) в процессе *приостановления деятельности* религиозного объединения, *ликвидации* религиозной организации и *запрета* на деятельность религиозного объединения в случае нарушения ими законодательства, а также в процессе *контроля*. В качестве особой разновидности контрольных функций можно рассматривать обязанность зарегистрированного (централизованного или местного)

¹ Приостановление деятельности религиозного общественного объединения представляет собой меру административного пресечения, применяемую по решению соответствующего правоохранительного органа (должностного лица) в случаях, установленных ст. 9–10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Иные правовые предпосылки приостановления деятельности религиозного объединения Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» не предусмотрены (ст. 14 данного Федерального закона).

религиозного объединения ежегодно представлять в орган юстиции сведения о продолжении своей деятельности;

в) при наделении религиозных организаций *правом собственности* на культовые здания и сооружения. Передача религиозным организациям соответствующего недвижимого имущества с относящимися к ним земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется безвозмездно. В том же порядке, как правило, по решению соответствующего органа исполнительной власти конфессиональное объединение наделяется отдельными правомочиями собственника. Передача в собственность религиозным организациям культовых зданий и сооружений влечет за собой и *имущественные обязанности* по их функциональному использованию. Конфессиональные объединения вправе владеть, пользоваться и распоряжаться культовыми зданиями и сооружениями только в целях совершения богослужений иных религиозных обрядов и церемоний, предусмотренных внутренними установлениями, что влечет за собой определенные *ограничения правомочий собственника*. Договоры аренды зданий и сооружений, переданных государственными и негосударственными, юридическими и физическими лицами в собственность религиозным организациям, должны предусматривать их функциональное использование арендатором, что фактически означает легитимную возможность наличия арендных отношений, участниками которых являются только приверженцы данного вероисповедания. Несоблюдение указанных условий влечет за собой недействительность договора аренды: в этом случае регистрационное свидетельство органов юстиции, подтверждающее правомочность сделки, подлежит аннулированию;

г) при осуществлении священнослужителем *светских правомочий*, прежде всего воинской обязанности. Глава государства наделяется правом предоставлять священнослужителям отсрочку от призыва на военную службу и освобождение от военных сборов в мирное время¹;

д) при осуществлении *религиозных обрядов и церемоний*. Нормами административного права регламентируется порядок осуществления обрядовой деятельности в пенитенциарных учреждениях, в Вооруженных Силах РФ и ведомственных воинских формированиях.

Органы исполнительной власти контролируют соответствие федеральному законодательству *внутренних установлений рели-*

¹ См. п. 4 ст. 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

гиозных организаций, прежде всего уставов. Устав, содержащий сведения об основах вероучения, представляется учредителями конфессиональной организации для ее государственной регистрации. При невозможности точно установить, соответствуют ли закону положения уставов, орган юстиции вправе приостановить процедуру регистрации на срок до шести месяцев для проведения государственной религиоведческой экспертизы. В случае если решением коллегии экспертов будет установлено отсутствие признаков религиозного объединения или его несоответствие законодательству, орган юстиции вправе отклонить ходатайство о регистрации, а учредители могут обжаловать это решение в суд, при этом регистрационные отношения приостанавливаются до разрешения жалобы судом. Из сказанного следует, что должностные лица органов юстиции самостоятельно решают проблему соответствия действующему законодательству уставов и других внутренних установлений религиозных организаций. Заключение государственной религиоведческой экспертизы носит рекомендательный характер: решение о выдаче регистрационного свидетельства и об отказе в регистрации вправе принять только органы юстиции.

Исполнительная власть взаимодействует с конфессиональными объединениями при определении *статуса учреждений религиозного образования*. Светская основа системы образования не препятствует преподаванию религиоведческих учебных дисциплин в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Администрация таких учреждений вправе удовлетворить желание родителей, обратившихся с просьбой о преподавании религиоведческих дисциплин на факультативной основе (вне рамок образовательной программы). Таким образом, религиозное образование может быть получено не только в конфессиональных учреждениях профессионального образования, но и в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

В административном регулировании конфессиональной деятельности применяются предписания различной юридической силы.

☑ *Императивные предписания* представляют собой безальтернативное требование органов государственной власти, побуждающее адресата к неукоснительному исполнению нормы права. Как правило, они принимаются органами юстиции и другими правоохранительными органами, наделенными контрольными полномочиями в сфере конфессиональной деятельности; в случае выявленных нарушений решения органа исполнительной власти обязательны для исполнения подконтрольным объектом.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусматривает только органы юстиции в качестве инстанции, правомочной контролировать *уставную деятельность* религиозной организации, тем самым полномочия органов юстиции ограничены: они не вправе осуществлять налоговый контроль, отнесенный к ведению ФНС России. Указанные органы исполнительной власти также правомочны осуществлять контроль в сфере *конфессиональной деятельности*, что не противоречит названному Федеральному закону. Соответствующие полномочия предусмотрены действующим законодательством, в первую очередь статутными актами, определяющими компетенцию ФНС России. Возможность специализированного контроля правоохранительных органов ФСБ России и МВД России в отношении всех видов общественных объединений, в том числе и религиозных, предусмотрена также Федеральным законом «Об общественных объединениях».

☑ Административные нормы закона, побуждающие адресата к действию, обусловленному правовым предписанием, отличаются от императивных норм: в первом случае религиозные объединения обладают возможностью избрать должную альтернативу поведения по своему усмотрению. К *альтернативным нормам* относятся прежде всего положения закона, регламентирующие процедуру государственной регистрации. Возможность участия в регистрационных отношениях обусловлена только волеизъявлением религиозной группы; органы исполнительной власти не вправе настаивать на обязательной регистрации.

☑ Особую разновидность административных норм составляют предписания Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», предусматривающие *односторонние обязательства органов исполнительной власти*. В частности, должностное лицо правоохранительного органа не вправе настаивать на допросе священнослужителя по исповедальным обстоятельствам. Разглашение тайны исповеди не допускается даже в случае тяжких уголовных преступлений или административных проступков, тем самым Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусматривает *иммунитет священнослужителей в сферах административной и уголовной юрисдикции*. Участие священнослужителя в следственных действиях обусловлено не нормами права, а конфессиональными установлениями, но только в случае, если разглашение исповедальных обстоятельств допускается каноническими предписаниями.

Одной из причин полемики, предшествовавшей принятию Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объ-

единениях», явились различия в статусе религиозных групп и религиозных организаций. Временной ценз, предусмотренный указанным Федеральным законом, распространялся лишь на конфессиональные объединения, которые могут быть созданы только в форме юридического лица. Деятельность религиозных групп, не претендующих на осуществление правомочий юридического лица, зависит исключительно от намерений их приверженцев и не обусловлена фактом государственной регистрации. Однако отсутствие правового положения юридического лица далеко не всегда влечет за собой ограничения гражданской и административной правоспособности: дееспособные члены религиозной группы вправе приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и участвовать в предпринимательской деятельности, не обладая правомочиями юридического лица. Таким образом, различия в имущественном статусе физических и юридических лиц не могут препятствовать разрешению межконфессиональных противоречий, так же как и противоречий между конфессиями и государством.

17.6. Русская православная церковь и исполнительная власть

В преамбуле Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» подчеркивается особая роль православия в истории России, становлении и развитии ее духовности и культуры. *Русская православная церковь* (РПЦ) представляет собой особый тип религиозного объединения. Ныне действующая церковная организация объединяет десятки миллионов приверженцев, она непосредственно связана со становлением и развитием государственности и общественного самосознания русского народа. Статус РПЦ несовместим с ее непосредственным участием в государственном управлении, однако духовный авторитет Церкви содействует начинаниям исполнительной власти, укрепляя тем самым устои российской государственности.

Независимость РПЦ связывается с фактом предоставления в 1589 г. Константинопольским патриархатом автокефалии Русской церкви¹. С точки зрения канонического права *автокефалия* означает независимость, самоуправление православных церквей —

¹ Собор русских епископов, созванный великим князем Василием II, еще 15 декабря 1448 г. провозгласил автокефалию Русской церкви и поставил рязанского епископа Иону в митрополиты всея Руси. Его предполагавшееся благословение от возможного православного константинопольского патриарха потеряло свою актуальность с падением Константинополя в 1453 г.

Болгарской, Сербской, Русской, Элладской, Румынской, Албанской и др. Учреждение *патриаршества* в Русской церкви относится к 1589 г. Первый Патриарх Московский и всея Руси Иов был поставлен при участии Вселенского Патриарха Иеремии II во время царствования Федора Иоанновича. Механизм взаимоотношений РПЦ и государственной власти подвергался неоднократным изменениям как в патриарший (1589—1721), так и в синодальный (1721—1918) периоды. Захват власти в России большевиками и последующие десятилетия характеризуются активным богоборчеством во всех его проявлениях: от осквернения святынь Русской православной церкви до физического уничтожения ее иерархов. Советская власть рассматривала и сугубо церковные проблемы, непосредственно затрагивающие статус высших органов управления РПЦ. В 1925—1943 гг. советские власти препятствовали избранию высшего иерарха Русской православной церкви. В это же время заметно усилились и иные проявления религиозной нетерпимости, выразившиеся в ужесточении репрессивной, антицерковной политики государственного атеизма. Государственный режим стремился разрушить вековые устои духовности, основанной на традициях православного мирозерцания. Этот период ознаменован начавшимся в 1928 г. и продолжавшимся вплоть до Великой Отечественной войны массовым закрытием церквей: из имевшихся в 1928 г. более 30 тыс. приходов (две трети от довоенного количества) в ведении РПЦ к 1941 г. осталось 4,5 тыс.¹

Период после Великой Отечественной войны и примерно до 1958 г. характеризовался упрочением взаимоотношений государственных властей и РПЦ, чему во многом содействовала роль Церкви в подъеме патриотического движения в годы войны. Исполнительная власть не препятствовала открытию новых приходов на освобожденных территориях, особенно в Белоруссии и на Украине: в 1946 г. юрисдикция РПЦ распространялась на 10 544, а к 1949 г. — уже на 14 477 приходов; были возобновлены богослужения в Троице-Сергиевой лавре; открылись Московская и Ленинградская духовные академии. Однако в 1958—1964 гг. вновь возобновились санкционированные партийно-государственным руководством прежние методы антирелигиозной политики. Архиерейский собор РПЦ 18 июля 1961 г. был вынужден под давлением государственных властей устранить священнослужителей от участия в приходском собрании и приходском совете, запретив им заниматься хозяйственными делами религиозных общин.

¹ См.: Цытин В. А. История Русской православной церкви 1917—1990-х годов. М., 1991. С. 92, 108.

Этот период характеризовался закрытием и уничтожением многих церквей на всей территории СССР. В Московской епархии в то время было закрыто более половины храмов; из 285 приходов, существовавших в Днепропетровской и Запорожской епархиях, осталось лишь 49; число монастырей, находившихся в ведении РПЦ, сократилось с 47 до 16¹. Массовое закрытие религиозных общин, в том числе и православных церквей, было прекращено после освобождения от должности в октябре 1964 г. председателя Совета Министров СССР Н. С. Хрущева. Но все же православные приходы продолжали закрываться, их число в 1981 г. сократилось до 7007. Изменение государственной политики по отношению к РПЦ ознаменовано реорганизацией в партийно-государственном руководстве СССР в 1985—1989 гг.

В период 1945—1988 гг. статус РПЦ определялся Положением об управлении Русской православной церкви, где Патриарху отводилась главенствующая роль во взаимоотношениях Церкви с государственной властью. Сегодня взаимоотношения Церкви с исполнительной властью наряду с федеральным законодательством регламентируют внутренние установления РПЦ, прежде всего Устав об управлении Русской православной церкви, принятый Поместным собором 8 июня 1988 г.

Неучастие РПЦ в государственном строительстве и осуществлении мирских полномочий исполнительной власти не следует отождествлять с отстраненностью клириков, прихожан и объединившей их церковной организации от решения судьбоносных внутривластных проблем. Все органы внутрицерковного управления РПЦ обладают потенциальной возможностью участвовать в деятельности органов исполнительной власти. Разработка основ взаимоотношений РПЦ и государства отнесена к ведению высшего конфессионального органа — *Поместного собора*. В период, когда Поместный собор не созывается, указанные полномочия осуществляются подотчетным ему органом — *Архиерейским собором* РПЦ. Поместный и Архиерейский соборы являются *представительными органами* РПЦ, различающимися периодичностью их созыва: Поместный собор должен созываться не реже одного раза в пять лет, тогда как перерывы в заседаниях Архиерейского собора не могут превышать два года. Поместный собор в сравнении с Архиерейским собором обладает более значимыми представительскими полномочиями: его членами по должности являются правящие и викарные архиереи РПЦ, клирики, монашествующие и миряне, избираемые для участия в его работе по квоте, установ-

¹ Цытин В. А. Указ. соч. С. 160.

ливаемой Священным синодом. В деятельности Архиерейского собора участвуют все епархиальные архиереи, а также архиереи, возглавляющие синодальные учреждения и духовные школы. Таким образом, только Поместный собор обладает *статусом высшего представительного органа коллегиального управления* РПЦ, правомочного определять основы взаимоотношений Церкви и мирской власти. *Священный синод* — единственный постоянно действующий орган внутрицерковного управления — осуществляет полномочия Поместного и Архиерейского соборов в период между их заседаниями. Периодичность работы летней (март — август) и зимней (сентябрь — февраль) сессий Синода подтверждают его *статус постоянно действующего коллегиального органа внутрицерковного управления*.

Председательствующий на заседаниях Синода Патриарх РПЦ вправе приостановить решение Синода по любым внутрицерковным вопросам, впредь до разрешения коллизий Архиерейским собором. Синод является коллегиальным исполнительным органом, в его ведении находится реализация политики взаимоотношений Церкви с федеральными властями, разработанной и утвержденной Поместным и Архиерейским соборами. В качестве подотчетного им органа Синод не вправе вносить коррективы в концепцию взаимоотношений РПЦ с мирской властью. Синод представляет собой редкую разновидность коллегиального органа управления общественным объединением, в его состав входят две разновидности постоянных членов. Помимо высших иереев РПЦ (митрополитов Киевского, Галицкого, Петербургского и Новгородского, Крутицкого и Коломенского, Патриаршего экзарха всея Украины), в состав Синода входят также лица в архиерейском сане, возглавляющие важнейшие синодальные учреждения: управляющий делами Московской патриархии и председатель отдела внешних церковных сношений. Решения высших органов церковного управления — Поместного и Архиерейского соборов и Синода — в сфере взаимоотношений с государством призваны содействовать решению важнейших внутривластных проблем. В случае кризисных ситуаций высшие органы Церкви, руководствуясь доктриной невмешательства в политико-правовые причины разногласий, призваны содействовать примирению противоборствующих сторон.

Важнейшие функции взаимоотношений мирской и церковной властей осуществляются на *епархиальном уровне*. В соответствии с Уставом об управлении РПЦ *епархиальный архиерей* является «полномочным представителем Церкви перед государственными

властями по вопросам, относящимся к его епархии»¹. Архирей обладает неограниченными полномочиями в осуществлении собственной политики взаимоотношений с исполнительной властью. Епархиальные собрания и совет обладают лишь совещательными функциями и не вправе воспрепятствовать любым начинаниям архиерея².

Важнейшим структурным элементом епархии является *приходская община*, объединяющая клириков и мирян: все основные разновидности публичных отношений (среди них регламентация правомочий собственника на здания и сооружения культового назначения, церковную утварь и иное имущество) возникают, изменяются и прекращаются на приходском уровне. Взаимодействие приходов с исполнительной властью не ограничивается имущественными отношениями. Приходские общины подлежат регистрации в органах юстиции, последние также контролируют их деятельность. *Приходское собрание* и его подотчетный орган — *приходской совет* вправе владеть, пользоваться и распоряжаться церковным имуществом, вступая с этой целью в обязательственно-правовые отношения с органами исполнительной власти. Реализация оперативных договорных обязательств отнесена к ведению *настоятеля храма*, который, как правило, и является председателем приходского совета. Настоятель также осуществляет полномочия распорядителя денежных средств прихода.

Таким образом, в сфере имущественных отношений с исполнительной властью органы приходского управления действуют автономно и не связаны решениями епархиального архиерея — к его ведению отнесены исключительно полномочия канонического руководства приходом, входящим в состав епархии.

17.7. Внутренние установления религиозных организаций

Действующее законодательство к неотъемлемому праву религиозных организаций относит издание ими *внутренних установлений*, к которым прежде всего относятся *уставы*, регламентирующие статус религиозного объединения в его взаимоотношениях с государством, а также основы его внутриорга-

¹ См. разд. VII Устава об управлении РПЦ. В Уставе не имеется столь недвусмысленного определения полномочий высокопоставленного клирика РПЦ, определяющего его статус во взаимоотношениях с государством.

² Именно об этом свидетельствует п. 14 разд. VII Устава об управлении РПЦ, в соответствии с которым ни одно решение органов епархиального управления не может быть осуществлено без согласия епархиального архиерея.

низационной деятельности (так называемые *общегражданские уставы*). Они представляются в Минюст России или его территориальные органы для регистрации объединений. Основные требования к содержанию общегражданских уставов изложены в ст. 10 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Помимо общегражданских уставов, конституирующих правовое положение объединений, последние располагают установлениями, регулирующими многочисленные разновидности религиозной обрядовой и церемониальной деятельности. Такие установления, в отличие от общегражданских, предназначены для опосредования сугубо внутренней деятельности конфессии (определения Священного синода, указы святейших патриархов, нормы поведения, взаимоотношения во время служб и т.д.), поэтому в государственной регистрации они не нуждаются.

Внутрицерковные установления, как правило, основываются на *синодальной иерархии* источников. В Русской православной церкви к наиболее авторитетным духовным источникам внутрицерковных установлений относят канонический *кодекс вселенской Православной церкви* — правила Апостольские, Вселенских и Поместных соборов и Святых отцов.

Рассматривая проблему иерархической соподчиненности источников внутрицерковных установлений, следует учитывать, что, в отличие от права общегражданского, важнейшим критерием разграничения тех или иных конфессиональных источников может быть только их духовный авторитет, понятие «юридическая сила», используемое в научном обиходе современных юристов и законотворческой технике, здесь едва ли применимо. Именно поэтому вышеупомянутое собрание канонов вселенской Православной церкви превосходит по своей авторитетности принятый Поместным собором РПЦ 8 июня 1988 г. Устав об управлении РПЦ.

Тот же самый иерархический принцип соподчиненности внутрицерковных источников присущ и другим конфессиям, упомянутым в преамбуле Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». Важнейшими из таких источников являются, как правило, кодифицированные сборники основополагающих норм вероисповедания, затем по значимости следуют указания по внутрицерковным проблемам руководителей (духовных наставников) данных конфессий, изданные коллегиально или единолично. Издание актов такого типа регламентировано законодательством многих европейских стран, в частности новым Конкордатом Итальянской Республики от 18 февраля 1984 г.

Внутрицерковные установления религиозных организаций в некоторых случаях *догматичны* — это, как правило, нормы, устанавливающие конфессиональные отношения, базирующиеся на неизменных источниках Церкви, определяющих духовные устои данного вероучения.

Статья 15 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» определяет основы статуса внутренних установлений религиозных организаций, т.е. конфессиональных объединений, уже зарегистрированных в органах юстиции. В то же время указанный Федеральный закон не предусматривает каких-либо ограничений в издании актов внутрицерковного управления и для религиозных групп (ст. 7). Данным Федеральным законом предусмотрено, что издание конфессиональными объединениями актов внутрицерковного управления «не должно противоречить законодательству Российской Федерации», т.е. законам и подзаконным актам, регламентирующим их деятельность.

Другой неотъемлемый атрибут издания внутрицерковных установлений религиозными организациями заключен в том, что соответствующие субъекты обладают *гражданской правоспособностью юридического лица* (ст. 49 ГК РФ), т.е. организация в этом случае обладает гражданскими правами и несет обязанности, предусмотренные их уставными актами. Возникновение гражданской правоспособности религиозных организаций обусловлено завершением регистрационных отношений с органом юстиции. Гражданская правоспособность религиозных организаций в полном объеме наступает после выдачи *лицензии* — специального разрешительного документа, санкционирующего осуществление религиозными организациями предпринимательских полномочий (п. 3 ст. 49 ГК РФ). Многие виды предпринимательской деятельности религиозных организаций, предусмотренные их уставами, осуществляются на основе лицензий, выданных федеральными службами (в редких случаях — другими федеральными лицензирующими органами).

Принцип уважения государством внутренних установлений религиозных организаций, установленный п. 2 ст. 15 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», означает прежде всего обеспечение публичными органами действительности актов церковного управления в богослужебной деятельности. Термин «государство», упомянутый в п. 2 ст. 15 указанного Федерального закона, следует понимать в том буквальном значении, который дан ему действующей правовой системой Российской Федерации, прежде всего ее Конституцией. Государст-

венно-правовой статус распространяется на республики в составе Российской Федерации (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ), однако последние не обладают полномочиями суверенного государства. Внутренние акты религиозных организаций не должны противоречить законам и иным правовым актам, принимаемым не только Российской Федерацией в целом или республиками в ее составе, но и соответствующим актам, принимаемым любыми другими субъектами РФ, не обладающими, в отличие от российских республик, государственно-правовым статусом, т.е. уставам, законам и подзаконным актам краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, ведомственным актам, принимаемым на основе предписаний Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹. Таким образом, государственные органы субъектов РФ в соответствии с конституционными установлениями обязаны обеспечить возможность реализации гражданами их прав (например, защиту со стороны органов внутренних дел беспрепятственного осуществления обрядовой и церемониальной деятельности).

В п. 2 ст. 15 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» воспроизведен термин «уважение», редко упоминаемый в законодательстве и относящийся к категории моральных терминов. Само по себе это слово практически всегда употребляется применительно к конкретному человеку, но не корпоративному образованию. Однако филологическое истолкование того или иного термина отнюдь не следует отождествлять с его правовой значимостью. *Принцип уважения государством внутрицерковных установлений* следует воспринимать следующим образом:

¹ Принцип приоритета законодательства Российской Федерации перед законодательством субъектов РФ определен ст. 2 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». Однако при возможных коллизиях в правоприменительной деятельности следовало бы обратить внимание и на определенные разночтения указанного Федерального закона и Конституции. Последняя, как известно, относит сферу регулирования и защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе и предусмотренных ст. 28 и 30) к исключительному ведению Российской Федерации (в этом случае в соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ должен применяться только федеральный закон). Конституционное понятие «регулирование» следует понимать в его буквальном значении, т.е. в данном случае в установлении общеобязательных правовых норм, действующих на всей территории России (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). К предметам совместного ведения общефедеральных и региональных органов отнесена лишь защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), в том числе и в сфере свободы совести и деятельности религиозных объединений.

- государство в лице публичных органов обеспечивает защиту права собственности конфессиональных объединений, закрепленного их внутрицерковными установлениями;
- государство и прежде всего органы исполнительной власти обязаны обеспечить все права и условия деятельности религиозных объединений, в том числе и не прошедших государственную регистрацию, защитить их от противоправных посягательств¹.

17.8. Регламентации обрядовой и церемониальной деятельности

Религиозные организации вправе основывать и содержать недвижимые объекты культового назначения и, руководствуясь правомочиями юридического лица (п. 1 ст. 49, п. 3 ст. 50 ГК РФ), определенными их уставами, вправе приобретать такие объекты в собственность. В Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» говорится об «иных местах и объектах», также предназначенных для отправления религиозных культов. Вообще в нем часто употребляются понятия «культ» и «религия». Комментаторы, в том числе и религиозные, не склонны к их отождествлению. Прежде всего следует отметить, что в научной литературе и законодательстве термин «культ» появился лишь в начале XX в. В словаре Даля это слово вообще отсутствует, толковые и синонимические словари современного русского языка не во всех значениях связывают его с религией. В правовом смысле термин *«культ»* следует понимать как совокупность обрядовых и церемониальных действий, свидетельствующих об устойчивом духовном преклонении адептов конфессии, их беззаветном, созидательном служении канонам вероучения. Под *«иными местами и объектами»* обычно понимаются не только традиционные объекты, где проводятся богослужения (православные и буддийские храмы, мечети, синагоги, монастыри и т.д.), но и *«молитвенные дома религиозных групп»*. Указанные объекты должны служить своему религиозному предназначению, определенному уставами религиозной группы, т.е. быть местом богослужений, молитвенных и религиозных собраний и т.п. Иное использование объектов недвижимости культового назначения, например для проведения в них митингов, манифестаций и т.п., будет противоречить пра-

¹ Например, сотрудники органов внутренних дел обязаны принимать меры административного или уголовного принуждения в отношении лиц, препятствующих обрядовой и церемониальной деятельности, поскольку последняя регламентирована установлениями любой конфессии.

вилам п. 1 ст. 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», в соответствии с которым возможно только целевое использование указанной недвижимости. Противоправное использование храмов и других культовых зданий не следует отождествлять с осуществлением религиозно-культовых функций, например проведением проповедей в православных и иных храмах, в которых наряду с проблематикой духовного свойства рассматриваются и прямо относящиеся к теме проповеди политико-правовые проблемы.

К *местам религиозного почитания (паломничества)* относятся объекты особого духовного поклонения приверженцев различных вероисповеданий: города (Мекка для мусульман), особые территориальные образования (район горы Афон (Святой горы) на полуострове Айон-Орос в Греческой Республике), обладающие особой административной юрисдикцией монастыри Русской православной церкви, места захоронения людей, прославившихся подвижнической, духовной жизнью, и т.п. Иногда объекты религиозного поклонения совпадают для адептов различных вероучений, например Иерусалим представляет собой объект паломничества христиан, иудеев и мусульман. В этом случае религиозные организации, организующие паломничество, не вправе препятствовать адептам других вероисповеданий в организации молитвенных (религиозных) собраний, предшествующих паломничеству. Таким образом, термин «*паломничество*», прежде употреблявшийся по преимуществу в смысле поклонения приверженцев различных религий основам вероучения, следует понимать в расширенном толковании — как духовную и церемониальную деятельность религиозной организации. В соответствии с п. 2 ст. 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» при толковании этих предписаний необходимо иметь в виду следующее:

- а) объекты обрядовой конфессиональной деятельности ограничены законом;
- б) установлена беспрепятственность совершения обрядовой деятельности в указанных объектах;
- в) перечень объектов религиозного почитания, где совершается религиозная обрядовая деятельность, может быть определен как внутрицерковными установлениями, так и нормативными актами органов государственной власти, чаще всего — исполнительной.

Богослужения отличаются от обрядовой и церемониальной деятельности. *Богослужение* следует понимать как почитание Бога в соответствии с церемониальными действиями, определенными внутриконфессиональными актами; формой такого почитания мо-

жет быть церковная служба. *Религиозный обряд*, или *церемония*, — понятие более широкое и представляет собой совокупность всех действий, установленных внутриконфессиональными актами, например, к таковым следует относить обряд крещения, церковного благословения на брак после его регистрации в органах ЗАГС (для православных). К ним также относятся осуществление прав и обязанностей клириков, наказания для мирян-вероотступников, церковные наказания для духовных лиц, регулируемые каноническими предписаниями, и т.п. Религиозная и обрядовая деятельность может совершаться только в объектах, указанных в уставах религиозных организаций, и иных местах, если осуществление действий духовного почитания не будет препятствовать зарегистрированным уставам. Прежде всего это территории, непосредственно прилегающие к храму или иному культовому зданию; к остальным объектам, где обрядовая деятельность совершается беспрепятственно, относятся места паломничества, кладбища, крематории, жилые помещения и другие объекты.

Объекты, предоставленные религиозным организациям для осуществления обрядовой деятельности, выбираются не по усмотрению религиозного объединения, а зависят от санкции исполнительной власти. Например, для осуществления религиозной и обрядовой деятельности органы исполнительной власти могут передавать в собственность (владение, распоряжение) большие объекты культового назначения, использовавшиеся в условиях упраздненной политико-правовой системы в мирских целях, либо пустующие храмы, монастыри, мечети, синагоги, кирхи и т.д. Мирская власть вправе выделять в собственность конфессии специальные участки для застройки их объектами культового почитания. Наконец, любой из вышеуказанных объектов предоставляется религиозному объединению для использования по целевому назначению, т.е. исключительно для совершения богослужбной и иной обрядовой религиозной деятельности.

Под *беспрепятственностью* совершения религиозных обрядов понимаются гарантии, предоставляемые государством для осуществления церемониальной деятельности, например, пресечение сотрудниками органов внутренних дел беспорядков, происходящих в местах конфессионального почитания, охрану иерархов РПЦ и церковнослужителей других религий при проведении религиозных или обрядовых мероприятий и т.п.¹

Государством гарантируется осуществление гражданской и административной правоспособности религиозных объединений

¹ См. п. 2, 5 ст. 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

при проведении религиозной и обрядовой деятельности в случае соответствующего уведомления должностных лиц и по согласованию с ними: в государственных учреждениях, действующих в сферах здравоохранения, системах министерств и ведомств, осуществляющих социальную и пенитенциарную политику. Религиозные организации вправе осуществлять указанную деятельность при соблюдении следующих, определенных законом условий:

а) наличие волеизъявления находящихся в публичных учреждениях граждан;

б) осуществление рассматриваемых видов деятельности представляет собой право религиозной организации, т.е. она может отказать мирянам в осуществлении обрядовой деятельности даже при наличии их просьбы;

в) администрация государственных учреждений обязана предоставить специальные помещения для богослужбной деятельности.

УИК РФ, определяя режим исполнения наказания, не предусматривает осуществление религиозных обрядов, но и не запрещает их. Осуществление обрядовой деятельности на объектах *уголовно-исполнительной системы* (УИС) имеет свои особенности, а именно:

а) обеспечение любых религиозных обрядов гарантируется государством при условии наличия волеизъявления осужденного и священнослужителя;

б) осуществление обрядовой деятельности в местах лишения свободы не должно нарушать правил внутреннего распорядка соответствующего пенитенциарного учреждения, а также ущемлять права (в том числе и религиозные) других осужденных;

в) возможность посещения мест богослужения, находящихся за пределами пенитенциарного учреждения, определяется руководством объекта УИС с учетом режима содержания осужденного;

г) обрядовая деятельность осужденных, для которых предусмотрены особые меры изоляции (осужденные к аресту, лишению свободы, содержащиеся в одиночных камерах, помещениях камерного типа и др.), ограничена, но в то же время им разрешено приглашать священнослужителей и осуществлять культовую деятельность в специально выделяемых в этих целях помещениях (исполнение обрядовой деятельности допускается и для тяжелобольных осужденных). Предоставление соответствующих помещений является обязанностью администрации мест лишения свободы (ч. 4 ст. 14 УИК РФ).

Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» регламентируется также и *обрядовая деятельность*

военнослужащих. В толковании соответствующих предписаний указанного Федерального закона необходимо иметь в виду следующее. Во-первых, право свободы совести военнослужащих не должно препятствовать осуществлению их служебных обязанностей; именно в этом смысле следует понимать положение указанного Федерального закона об ограничении их религиозных свобод воинскими уставами — подзаконными актами. Во-вторых, предоставление условий военнослужащим для отправления религиозных культов представляет собой право, но не обязанность командования воинских частей.

В более пространной форме богослужебные права военнослужащих урегулированы не Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», а принятым позднее Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Он предусматривает некоторые существенные ограничения свободы совести военнослужащих, а именно: военнослужащие вправе участвовать в обрядовой деятельности (в том числе и в богослужениях) только как частные лица; распространение основ вероучения, посвящение в них других лиц, осуществляющих военно-служебные обязанности, не допускается (например, военнослужащий не вправе распространять религиозную литературу в воинской части и т.д.). Наконец, для осуществления своего права на свободу совести военнослужащие должны получить предварительную санкцию командира, который не обязан предоставлять необходимые условия военнослужащим для религиозно-обрядовой деятельности (ст. 9 Федерального закона «О статусе военнослужащих»), но в то же время может удовлетворить просьбу верующего.

Осужденные, находящиеся в пенитенциарных учреждениях, обладают более значимыми правами в сфере религиозно-обрядовой деятельности, чем военнослужащие. В частности, последние, находясь на службе, в отличие от осужденных, не имеют права посещать места богослужения, находящиеся за пределами воинской части; в некоторых случаях они не могут в полной мере осуществлять свое конституционное право на свободу вероисповедания, поскольку командир воинской части может воспрепятствовать отправлению соответствующих религиозных обрядов. Особое правовое положение в сфере религиозно-обрядовой деятельности распространяется только на *специальную категорию лиц, обладающих статусом военнослужащего*:

- а) военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;
- б) лиц, осуществляющих обязанности военной службы на добровольной основе;
- в) лиц, осуществляющих военно-служебные обязанности по призыву, включая офицеров, призванных на военную службу в соответствии с указами Президента РФ.

К разновидностям религиозной обрядовой деятельности относятся крестный ход во время Пасхального богослужения православных христиан, поклонение Стене Плача в Иерусалиме у иудеев, богомолье, совершаемое адептами вероисповеданий при посещении особо почитаемых отдаленных святынь, и многие другие. Указанные случаи религиозного почитания представляют собой особую разновидность духовного религиозного служения — обрядовую деятельность, установленную каноническими конфессиональными предписаниями. *Обрядовая церемониальная деятельность, определенная внутрицерковными установлениями*, представляет собой действия, установленные духовными (церковными) обычаями или ритуалами. Ее разновидностью может быть богослужение, отправление иных религиозных служб при обязательном участии священнослужителя.

Таким образом, термины «богослужение», «обрядовая и церемониальная деятельность» близки по смыслу, но все же отнюдь не тождественны в их законоведческом понимании. В соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» понятие «богослужение» включает совокупность всех церемониальных правомерных действий адептов данного вероисповедания, установленных религиозными канонами, в том числе и в вышеуказанных случаях. Осуществление публичных богослужений, иной религиозной церемониальной деятельности нормой п. 5 ст. 16 указанного Федерального закона отождествляется с разновидностью «публичных шествий и демонстраций», право на проведение которых относится к неотъемлемым общегражданским правам, предусмотренным ст. 31 Конституции РФ. На всех верующих, участвующих в публичной обрядовой деятельности, распространяются требования, установленные Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Требования светской и духовной властей, регламентирующие проведение конфессиональных публичных мероприятий, дополняют и взаимозаменяют друг друга по своей действенности.

17.9. Методы государственного регулирования в сфере оборота предметов религиозного назначения

Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» регламентируются обязательно-правовые отношения в сфере владения, пользования и распоряжения рели-

гиозной литературой и иными предметами религиозного назначения, в том числе аудио- и видеоматериалами на соответствующих электронных носителях информации. Цель производства и распространения аудио- и видеоматериалов религиозного назначения — в культовом, духовном воздействии на адепта данного вероисповедания посредством сенсорного восприятия.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусматривает *эксклюзивное право* религиозных объединений учреждать объекты, издающие богослужебную литературу и производящие предметы культового назначения. Указанные виды деятельности не вправе осуществлять иные коммерческие или некоммерческие юридические лица, не обладающие статусом религиозной организации.

По смыслу ст. 48 ГК РФ предприятия, осуществляющие книгоиздательскую или иную производственную деятельность, должны быть созданы в форме юридического лица: в этом случае одно юридическое лицо (религиозная организация) учреждает другое (издательство).

К *богослужебной литературе* относится особая разновидность СМИ. Это могут быть литературные источники, без опубликования которых осуществление культовой деятельности невозможно или существенно затруднено, например источники, содержащие основы вероучения религиозной организации (Библия, Коран и др.), либо книги, воспроизводящие текст их толкования.

Под *предметами культового назначения* следует понимать различную овеществленную продукцию, выпускаемую целевым назначением и необходимую для осуществления богослужебной деятельности, например в Русской православной церкви к ним относятся иконы, лампы, кадила и иные предметы, без производства которых культовая деятельность невозможна.

17.10. Регламентация международной религиозной деятельности

Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусмотрены права религиозных организаций в сфере международной религиозной деятельности. Осуществление этой деятельности допускается лишь в целях реализации прав религиозных организаций, определенных их уставами. В отличие от политических партий религиозные организации при осуществлении международных связей и контактов не могут осуществлять

политическую деятельность, хотя и вправе выражать свое мнение по тем или иным проблемам внутренней и внешней политики. Цель паломнической, религиозно-образовательной или иной культовой деятельности, осуществляемой религиозным объединением за рубежом, заключается в совершенствовании духовного мирозерцания его приверженцев.

Законодатель не ограничивает разновидности международных связей и контактов религиозных объединений. К таковым могут относиться совместные действия представителей отечественных и зарубежных конфессий, отстаивающих права в богослужебной сфере, например совместные ходатайства мусульманских религиозных организаций перед государственной властью о получении разрешений на паломничество в Мекку. Одной из целей международных религиозных связей может быть и *экуменизм* — деятельность христианских церквей во имя устранения межконфессиональной разобщенности.

Религиозные организации вправе осуществлять международные связи как на территории РФ, так и за ее пределами. Иностранные приверженцы того или иного конфессионального объединения, пребывающие в России, действуют на основе уставов приглашающих их организаций.

В п. 2 ст. 20 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусмотрено эксклюзивное право религиозных организаций на осуществление профессиональной культовой (в том числе и проповеднической) деятельности. Законом предусмотрено ограничение профессиональной религиозной деятельности, в том числе и проповеднической: миссионеры и проповедники вправе участвовать только в рамках богослужебных мероприятий, организуемых религиозным объединением.

17.11. Имущественный статус религиозных организаций и государственное регулирование их предпринимательской деятельности

Религиозные организации не вправе рассчитывать на получение статуса юридического лица, предварительно не заручившись определенным *имущественным статусом* — правом собственности в полном объеме либо обладая одним из правомочий собственника — владения, пользования и распоряжения имуществом (п. 1 ст. 48 ГК РФ). Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» не дает исчерпывающего

перечня имущественных объектов, находящихся в собственности религиозных организаций, но содержит прямое предписание по целевому их использованию: движимые и недвижимые объекты, находящиеся в собственности организаций, должны быть предназначены для осуществления *культовой деятельности, определенной уставом*. В собственности религиозной организации могут находиться производственные комплексы, изготавливающие предметы культового назначения; на религиозную организацию — собственника подобных предприятий — распространяются все правомочия, установленные ст. 132 ГК РФ. В соответствии со ст. 117 ГК РФ религиозные организации, представляющие собой разновидность некоммерческих организаций, вправе осуществлять *предпринимательскую (коммерческую) деятельность*. Правомочия юридического лица получают имущественные комплексы — объекты производственного назначения, иные объекты недвижимости — монастыри, подворья, странноприимные дома, больницы, молитвенные дома, иные культовые здания и сооружения. Обязательным условием государственной регистрации юридического лица является закрепление в уставе права собственности учредившей его религиозной организации на имущество объекта производственного, благотворительного или культового назначения (п. 2 ст. 48, ст. 209 ГК РФ).

К имуществу, приобретенному за счет собственных средств религиозных организаций, относятся движимые и недвижимые объекты и иное имущество, перешедшее в собственность религиозных организаций на основании гражданско-правовых договоров купли-продажи, мены, дарения или иной сделки, предусматривающей отчуждение имущественных объектов (ст. 218 ГК РФ). Религиозные организации вправе не только приобретать, но и самостоятельно создавать собственные материальные объекты (движимые, недвижимые и иные имущественные), в том числе за счет средств производственной деятельности. Возникновение права собственности на недвижимое имущество связано с актом государственной регистрации (ст. 219 ГК РФ), а его прекращение — с отчуждением собственником своего имущества другим лицам.

Прекращение права собственности религиозных организаций регулируется гражданским, административным и иными отраслями права. Прекращение права собственности возможно на основе волеизъявления собственника либо без его согласия. Принудительное изъятие у собственника имущественных объектов возможно только в случаях, специально определенных законом; к таковым

относятся конфискация, реквизиция и иные основания прекращения права собственности, указанные в п. 2 ст. 235 ГК РФ¹.

Пожертвование и передача имущества религиозным организациям юридическими и физическими лицами представляют собой частный случай односторонней цивилистической сделки, в этом случае также применяются положения ст. 572—582 ГК РФ. Пожертвование (ст. 582 ГК РФ) представляет собой частную разновидность договора дарения и применяется в общепользовных целях (при этом не требуется публичной санкции РФ). Пожертвования производятся целевым назначением, т.е. только на осуществление социально приоритетных целей, определенных жертвователем (п. 4, 5 ст. 582 ГК РФ). Религиозная организация, принявшая пожертвование, обязана вести соответствующий учет использования пожертвованного имущества (ч. 2 п. 3 ст. 582 ГК РФ). При нарушении религиозной организацией предусмотренных правил, например нецелевом использовании имущества, жертвователь вправе требовать отмены пожертвования.

В тех случаях, когда объект приобретенного, созданного, пожертвованного или переданного имущества воплощен в недвижимости, возникновение права собственности связано с юридическим фактом — *государственной регистрацией недвижимости* в органах юстиции. Согласно правилам ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» только государственная регистрация представляет собой единственное доказательство существования зарегистрированного права. Наряду с государственной регистрацией вещных прав на недвижимость объектом государственной регистрации являются также ограничения прав, например *сервитут* — право ограниченного пользования чужим объектом недвижимости (также подлежит регистрации). Государственная регистрация производится Росреестром или его территориальным органом по месту нахождения недвижимого имущества. Несоблюдение установленных законом требований влечет за собой недействительность сделки (п. 1 ст. 165 ГК РФ).

Наделение религиозной организации имуществом порождает не только права, но и обязанности собственника. Во-первых, передача имущества в собственность допускается законом только для

¹ Следует иметь в виду, что ограничение правомочий собственника регламентируется не столько гражданским, материальным и процессуальным правом, сколько административным правом, т.е. имущественные отношения прекращаются на основе властных полномочий органов исполнительной власти (п. 3 ст. 2 ГК РФ). В частности, *конфискация* имущества в цивилистическом толковании (п. 1 ст. 243 ГК РФ), так же как и в уголовном или административном праве, представляет собой санкцию за совершенное правонарушение.

использования в функциональных целях, т.е. имущество должно использоваться по целевому назначению — для осуществления богослужений и иной культовой деятельности. Во-вторых, права и обязанности собственника на недвижимые объекты возникают только после получения в органах Росреестра свидетельства о регистрации переданного в собственность имущества, т.е. вступление в регистрационные отношения представляет собой не право, а обязанность религиозной организации¹.

Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» урегулировано возникновение, изменение или прекращение имущественных отношений на территории зарубежных государств. Все имущественные отношения в этом случае регламентируются государством страны пребывания, а не федеральным правом. В частности, Русская православная церковь отстаивает свои имущественные интересы в Иерусалиме, на территории государств — участников СНГ и в других зарубежных странах.

Религиозные организации вправе использовать для своих нужд земельные участки, здания, имущество, предоставляемые им государственными, муниципальными, общественными и иными организациями и гражданами. Данным предписанием Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» регулируется одно из правомочий собственника: пользование имуществом, находящимся в собственности государства, а также граждан и их объединений. К видам государственной собственности относится федеральная собственность и собственность субъектов РФ (п. 1 ст. 214 ГК РФ). Имущественные отношения также возникают при пользовании религиозной организацией имуществом, принадлежащим на праве собственности муниципальному образованию (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ и п. 1 ст. 215 ГК РФ). Собственником имущества, переданного в пользование религиозным объединениям, могут быть не только государство, муниципальные образования, но и общественные объединения².

¹ Статьей 3 Федерального закона от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» предусмотрена безвозмездная передача в собственность культового имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

² В п. 1 ст. 22 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» упомянута «общественная организация», но к таковым в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» относятся только объединения, основанные на индивидуальном членстве. Очевидно, что права пользователя могут быть предоставлены не только общественными организациями, но и другими видами общественных объединений (общественными фондами, общественными учреждениями и т.п.).

Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусмотрено *целевое использование* религиозными объединениями имущества, переданного им в пользование (п. 3 ст. 21). Именно так следует понимать предписание об использовании имущественных объектов «для своих нужд», т.е. в соответствии с уставными полномочиями.

Право пользования не означает полного отчуждения пользователя от переданного ему имущества. В соответствии со ст. 216 ГК РФ вещными правами на имущество могут обладать и лица, не являющиеся собственником имущества, имеются в виду, например, право бессрочного пользования земельным участком (ст. 268 ГК РФ), сервитута и другие виды вещных прав, определенные ГК РФ.

Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусмотрено неотъемлемое право любой некоммерческой организации, в том числе и религиозного объединения, осуществлять предпринимательскую деятельность, однако гражданским законодательством предусмотрены и некоторые ограничения в этой сфере. Предпринимательская деятельность религиозных объединений осуществляется целевым назначением, в соответствии с полномочиями, определенными уставами (п. 3 ст. 50 ГК РФ). Сказанное означает невозможность перераспределения прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, среди членов религиозного объединения или иных форм ее нефункционального использования. Все приобретенные денежные средства подлежат использованию на финансирование богослужебной и иной культовой деятельности в соответствии с функциями и полномочиями, определенными уставами религиозных объединений. Гражданским законодательством предусмотрена не столько регламентация видов предпринимательской деятельности, сколько целевая направленность расходования полученных денежных средств. В соответствии с этим религиозная организация вправе избрать любую разновидность предпринимательства — торговую, издательскую и иную¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каким федеральным законом урегулированы отношения в сфере межконфессиональных отношений?
2. Дайте определение религиозного объединения.

¹ Под собственными предприятиями религиозных объединений следует понимать любые организационные формы юридических лиц, предусмотренные ГК РФ, например хозяйственные товарищества и общества, общества с ограниченной ответственностью, производственные кооперативы и др.

3. Приведите организационно-правовые формы религиозного объединения. Каковы различия в их статусе?
4. В чем заключается содержание принципа отделения религиозных организаций от государства?
5. Каковы основания отказа в государственной регистрации религиозной организации?
6. Расскажите о порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы, установленном Минюстом России.
7. Назовите особенности отправления религиозных обрядов и церемоний.
8. Охарактеризуйте правовой статус учреждений профессионального религиозного образования.
9. Приведите основания для ликвидации религиозного объединения и запрета на его деятельность в судебном порядке.
10. Какой орган государственной власти уполномочен осуществлять надзор в сфере межконфессиональных отношений?

ГЛАВА 18. ПУБЛИЧНЫЕ АТРИБУТЫ И СИМВОЛЫ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* содержание основных теоретических понятий: «публичный атрибут», «публичный символ», «экстремистская деятельность»;
 - *уметь* анализировать действующее публичное законодательство в рассматриваемой сфере, различать его конституционные и административные предписания;
 - *овладеть* практическими навыками квалификации противоправной деятельности, обусловленной использованием экстремистских атрибутов и символов.
-

18.1. Понятия атрибутов и символов

Публичные атрибуты и символы относятся к средствам *внешнего выражения государственной власти*: полномочия государственных органов и их должностных лиц воплощаются в аудиовизуальном восприятии посредством изобразительных, графических, звуковых методов выражения. К *публичным символам* Российской Федерации относятся:

- официальные государственные символы Российской Федерации, субъектов РФ — герб, флаг и гимн;
- официальные символы муниципальных образований — флаги, гербы, геральдические знаки;
- официальные символы общественных объединений (в том числе политических партий), предприятий, учреждений, организаций (в этом качестве используются флаги);
- официальные символы Президента РФ и органов государственной власти, правоохранительных и военизированных организаций — штандарт Президента РФ, флаги, знамена, эмблемы соответствующего органа (организации).

Публичные атрибуты включают в себя:

- средства словесной идентификации государственной власти — государственный язык Российской Федерации, государственные языки субъектов РФ;

- элементы графического изображения официальных государственных символов, например изображение двуглавого орла;
- средства официального признания государственной, служебной, творческой деятельности, к которым относятся государственные награды Российской Федерации, субъектов РФ, награды общественных объединений;
- знаки различия государственных органов, учреждений, организаций, объединений, свидетельствующие о принадлежности к ним. К таким знакам относятся *геральдические знаки* — эмблемы, значки, горжеты, а также форменная одежда с элементами графического изображения государственных символов. Отдельные знаки различия учреждаются и негосударственными органами (организациями), например религиозными объединениями и политическими партиями.

Публичные атрибуты и символы в зависимости от их предназначения используются в официальном церемониале при торжественных встречах представителей иностранных государств, во время дипломатических приемов, межгосударственных переговоров и относятся к *общеупотребительным средствам дипломатического этикета*. Государственная символика применяется при проведении официальных торжеств, праздников, при объявлении траура.

Государственные атрибуты и символы учреждаются конституциями и законами республик (государств) в составе Российской Федерации. Иные субъекты РФ, не наделенные государственными полномочиями, — края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также муниципальные образования, учреждают атрибуты и символы, предназначенные для обеспечения полномочий создаваемых ими органов, организаций и учреждений. Атрибуты и символы политических партий, профсоюзов и иных общественных объединений учреждаются и используются ими в целях публичной самоидентификации в процессе осуществления прав и исполнения обязанностей в общении с государственными и муниципальными органами и их должностными лицами. Таким образом, атрибуты и символы учреждаются не только публичными, но и негосударственными субъектами. Последние используют публичную символику в соответствии с ее статусом, установленным федеральным законодательством и законами субъектов РФ.

Различия в использовании и применении публичных атрибутов и символов обусловлены различиями в *статусе правоустанавливающих нормативных правовых актов* — федеральных конституци-

онных законов, федеральных законов, учреждающих федеральные атрибуты и символы и действующих на всей территории РФ, законов субъектов РФ, нормативных правовых актов муниципальных органов, действующих в пределах юрисдикции соответствующего субъекта РФ или муниципального образования.

Статус публичных символов, включающий и правила их использования, устанавливается: федеральными конституционными законами — применительно к гербу, флагу и гимну Российской Федерации; законами субъектов РФ — ими утверждается порядок использования государственной и муниципальной символики. Статус других публичных символов — штандартов, флагов, знамен, эмблем — устанавливается указами Президента РФ и ведомственными актами органов государственной власти¹.

18.2. Публичный статус Государственного флага Российской Федерации

Статус и правила использования *Государственного флага Российской Федерации* устанавливаются Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации».

Государственный флаг РФ постоянно поднимается на зданиях администрации Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ, высших органов федеральной судебной власти и Генеральной прокуратуры, зданиях федеральных органов исполнительной власти, муниципальных и иных публичных органов². Государственный флаг поднимается в качестве кормового флага на судах, внесенных в соответствующий судовой реестр, вспомогательных судах ВМФ. Использование Государственного флага РФ на других судах в зависимости от их принадлежности и формы собственности определяется КТМ РФ, Корабельным уставом (применительно к военным кораблям и судам), международными морскими обычаями (в части судов торгового мореплавания иностранных государств). Использование Государственного флага на транспортных средствах, в том числе вывешивание на судне морского транспорта, размещение на автомобиле либо нанесение его

¹ Указами Президента РФ устанавливаются ритуал подъема Государственного флага в Вооруженных Силах РФ и ведомственных воинских формированиях, порядок совместного выноса и размещения Государственного флага и Боевого знамени воинской части (ч. 3 и 4 ст. 6 Федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации»).

² См. ст. 2 указанного Федерального конституционного закона.

графического изображения, допускается только в случаях, установленных указанным Федеральным конституционным законом.

Государственный флаг РФ на территории России размещается только на автомобилях Президента РФ, председателей обеих палат Федерального Собрания и Председателя Правительства РФ. На других транспортных средствах (в том числе воздушных, морских судах, а также космических аппаратах) используется только его графическое изображение в соответствии с правилами, устанавливаемыми Правительством РФ¹.

Использование Государственного флага РФ с нарушением рассмотренных выше правил квалифицируется по ст. 17.10 КоАП РФ. Это правонарушение выражается в следующих действиях:

а) использование общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями флагов, содержащих геральдические символы Государственного флага РФ (т.е. помещение на полотнище флага горизонтальных полос белого, синего и красного цветов);

б) нарушение порядка использования Государственного флага РФ при его одновременном размещении с флагами субъектов РФ, муниципального образования или флагами негосударственных органов (например, вывешивание флага общественного объединения, предприятия, учреждения, организации, размер которого превышает размер находящегося рядом Государственного флага РФ);

в) нарушение церемониальных особенностей использования Государственного флага РФ — ритуалов его подъема, выноса и размещения либо непринятие мер по соблюдению установленного церемониала, предусматривающего вывешивание Государственного флага в дни государственных праздников, а также в дни траура. Например, в дни государственных праздников Государственный флаг должен быть вывешен на всех зданиях, независимо от форм собственности и функционального назначения. Такие флаги должны быть вывешены на зданиях офисов, жилых домов и иных зданиях. В отличие от указанных выше противоправных действий, квалифицирующим признаком рассматриваемого деяния является бездействие лица, обязанного принять меры по использованию Государственного флага РФ².

¹ См. ст. 9 Федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации».

² Порядок использования Государственного флага предусматривает совершение установленных действий, в частности его вывешивание, размещение его изображений. Непринятие должностным лицом надлежащих мер квалифицируется в качестве противоправного бездействия (ст. 17.10 КоАП РФ).

К субъектам рассматриваемого административного правонарушения относятся только физические лица, в том числе государственные служащие, при этом к лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, могут быть применены только дисциплинарные взыскания (ст. 2.5 КоАП РФ).

Умышленные действия, направленные на уничтожение полотнища Государственного флага (например, его публичное сожжение), а также снятие вывешенного флага, уничтожение или повреждение его изображений на транспортных средствах, государственных наградах, эмблемах и флагах федеральных органов исполнительной власти квалифицируется в качестве преступления, предусмотренного ст. 329 УК РФ¹.

В случаях, предусмотренных ст. 17.10 КоАП РФ и ст. 329 УК РФ, предметом противоправного посягательства является федеральный государственный символ. Административная ответственность за нарушение правил использования государственного флага республики в составе Российской Федерации или флага края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа может быть установлена законом субъекта РФ (в данном случае в соответствии с ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ могут быть предусмотрены наказания только в виде предупреждения или административного штрафа).

18.3. Государственный герб Российской Федерации

Правила использования *Государственного герба Российской Федерации* установлены Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации». Указанные правила включают порядок воспроизведения Государственного герба РФ на *официальных публичных реквизитах* — бланках высших органов законодательной и судебной власти, Президента и Правительства РФ, органов, организаций, учреждений, им подчиненных, а также на бланках иных федеральных публичных органов, в том числе Генеральной прокуратуры, Счетной палаты и ЦИК РФ. Государственный герб РФ воспроизводится на бланках федеральных органов исполнительной власти².

¹ Об использовании изображения Государственного флага Российской Федерации в качестве геральдической основы государственных наград РФ и указанных эмблем и флагов см. ч. 3 ст. 9 Федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации».

² См. ст. 3 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации».

Изображение Государственного герба РФ воспроизводится на документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации; документах общегосударственного образца, выдаваемых федеральными органами исполнительной власти (например, на бланках лицензий), а также на печатях федеральных органов государственной власти и иных публичных органов (например, органов ЗАГС). В рассмотренных выше случаях к официальным реквизитам государственных органов, на которых воспроизводится изображение Государственного герба РФ, относятся бланки и иные документы, а также печати¹.

Государственный герб РФ помещается на фасадах зданий федеральных органов государственной власти, в залах заседаний таких органов, в рабочих кабинетах Президента РФ и других высших должностных лиц, указанных в ст. 5 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации», а также на пограничных знаках и в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Изображение Государственного герба воспроизводится на публичной геральдической символике — штандарте (флаге) Президента РФ, боевых знаменах воинских частей, знаменах федеральных органов исполнительной власти, а также на денежных знаках и в других случаях, установленных указами Президента РФ².

Таким образом, порядок использования Государственного герба РФ предусматривает:

1) воспроизведение его изображения в вышеуказанных случаях, а также в случаях, специально предусмотренных указами Президента РФ³;

2) использование изображения Государственного герба или его атрибутов на эмблемах федеральных органов исполнительной власти с изображением геральдического щита или без такого изо-

¹ Правила использования Государственного герба РФ на официальных бланках включают в себя также и порядок его воспроизведения в многоцветном или одноцветном вариантах (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации»).

² См. ст. 7 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации», а также Указ Президента РФ от 15 февраля 1994 г. № 319 «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации».

³ В некоторых случаях применяются и указы Президента РФ, принятые до введения в действие Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации» (например, Указ Президента РФ «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации»).

бражения. Например, эмблема ФТС России включает изображение Государственного герба РФ на фоне геральдического щита¹;

3) размещение Государственного герба РФ на знаках различия и форменной одежде лиц, состоящих на военной или иной государственной службе;

4) размещение Государственного герба при его одновременном изображении с другими геральдическими знаками, например при одновременном размещении Государственного герба РФ и герба муниципального образования;

5) соблюдение правил изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения Государственного герба РФ².

Нарушение таких правил квалифицируется по ст. 19.11 КоАП РФ. Нарушение иных указанных выше правил использования Государственного герба РФ квалифицируется по ст. 17.10 КоАП РФ. При этом к лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, могут быть применены только дисциплинарные взыскания (ст. 2.5 КоАП РФ). К субъектам рассматриваемого административного правонарушения относятся только граждане и публичные должностные лица. При квалификации административных правонарушений, предусмотренных ст. 17.10 КоАП РФ, индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией этой статьи для граждан (правила, установленные ст. 2.5 КоАП РФ, в данном случае не применяются, поскольку рассматриваемые административные правонарушения не связаны с предпринимательской деятельностью).

Административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.11 КоАП РФ, выражается в следующих умышленных действиях:

а) изготовление бланков и печатей с воспроизведением Государственного герба РФ полиграфическими или штемпельно-граверными предприятиями, не имеющими сертификата о наличии технических и технологических возможностей для изготовления такой продукции;

¹ См.: Указ Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2152 «Об утверждении описания и рисунков флага и эмблемы таможенных органов Российской Федерации, размещения указанной эмблемы на транспортных средствах, а также рисунка вымпела морских и речных судов таможенных органов Российской Федерации».

² См.: постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации». Таким образом, правовая регламентация использования Государственного герба РФ осуществляется указами Президента РФ и постановлением Правительства РФ.

б) изготовление бланков с воспроизведением Государственного герба РФ полиграфическими предприятиями, не имеющими лицензии на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции (лицензирование этого вида деятельности установлено п. 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»);

в) изготовление печатей и бланков с изображением Государственного герба РФ полиграфическим или штемпельно-граверным предприятием без заказа соответствующего публичного органа на изготовление такой продукции. С такими заказами вправе обращаться федеральные органы государственной власти, иные публичные органы, организации, учреждения (в частности, Счетная палата РФ, государственные внебюджетные фонды, Российский фонд федерального имущества и иные публичные органы и учреждения, наделенные специальными исполнительно-распорядительными полномочиями).

Таким образом, изготовление бланков с изображением Государственного герба РФ допускается полиграфическими предприятиями при наличии указанных разрешительных документов. При истолковании п. 1 постановления Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» следует иметь в виду, что лицензирование деятельности по изготовлению печатей (в том числе печатей с указанным изображением) действующим законодательством не предусмотрено¹.

За нарушение порядка использования и применения Государственного герба установлены меры дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Дисциплинарная ответственность регламентируется федеральными законами, определяющими статус гражданского служащего, военнослужащего, должностных лиц, осуществляющих правомочия правоохранительной или муниципальной службы. Административная ответственность за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 17.10 КоАП РФ, применяется только к физическим лицам. К субъектам административных правонарушений, установленных ст. 19.11 КоАП РФ, относятся граждане, должностные лица и юридические лица.

Надругательство над Государственным гербом РФ квалифицируется как преступление, предусмотренное ст. 329 УК РФ. В ка-

¹ См. п. 2 ст. 1 и ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

честве данного противоправного деяния рассматриваются следующие умышленные действия:

а) уничтожение изображения Государственного герба РФ, т.е. нанесение невосполнимых повреждений с применением физической силы нарушителя или с использованием механических средств либо причинение устранимых механических повреждений такому изображению;

б) искажение атрибутов Государственного герба, например в целях создания его карикатурного изображения;

в) использование Государственного герба РФ в целях, заведомо не совместимых с предназначением этого государственного символа, например, нанесение его искаженных изображений на плакаты и листовки в целях использования средств наглядной агитации при проведении общественно-политических мероприятий;

г) произвольное перемещение изображений Государственного герба РФ из мест его законного размещения, например снятие его изображений, помещенных на фасаде зданий федеральных органов государственной власти и на пограничных знаках.

18.4. Государственный гимн Российской Федерации

Государственный гимн Российской Федерации представляет собой музыкально-поэтическое произведение и является единственным публичным символом, при использовании которого применяются средства музыкального воплощения. В соответствии с предназначением Государственного гимна допускается *единственная форма официального использования* этого государственного символа — музыкальное исполнение Государственного гимна РФ в соответствии с утвержденными Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации» музыкальной редакцией, текстом и правилами исполнения¹.

Государственный гимн исполняется в вокальном и инструментальном варианте при проведении официальных церемоний, воинских ритуалов, а также при проведении публичными или негосударственными организациями иных торжественных мероприятий. Государственный гимн РФ транслируется государственными и радиовещательными компаниями в соответствии с правилами ст. 4 Федерального конституционного закона «О Государственном

¹ См. ч. 1 ст. 70 Конституции РФ, ч. 4 ст. 2, ст. 3–7 Федерального конституционного закона «О Государственном гимне Российской Федерации».

гимне Российской Федерации». Правила использования Государственного гимна РФ включают в себя его исполнение при проведении официальных мероприятий в Вооруженных Силах РФ, на территории иностранных государств, а также официальных церемоний во время спортивных соревнований в случаях, предусмотренных подзаконными актами. К таким актам соответственно относятся общевоинские уставы, нормативные правовые акты МИД России и правила проведения спортивных соревнований¹. Таким образом, к источникам, устанавливающим статус Государственного гимна РФ, относятся указанные ведомственные нормативные правовые акты, определяющие правила музыкального исполнения Государственного гимна при проведении соответствующих торжественных мероприятий в случаях, установленных Федеральным конституционным законом. Использование Государственного гимна РФ в других музыкальных произведениях и иных произведениях искусства допускается только в случае, специально предусмотренном указом Президента РФ.

Государственный гимн как публичный символ рассматривается в *единстве его атрибутов* — официальных текста и музыкальной редакции. При его исполнении во время официальных и иных торжественных мероприятий, проводимых в публичных и негосударственных организациях, допускается использование утвержденной музыкальной редакции с соблюдением правил публичного церемониала (его выслушивание стоя, без головных уборов, и иных правил, установленных ст. 7 Федерального конституционного закона «О Государственном гимне Российской Федерации»). При трансляции Государственного гимна РФ телерадиовещательными компаниями подлежат обязательному применению оба указанных атрибута.

К противоправным действиям в отношении Государственного гимна РФ относятся нарушение порядка его исполнения, а также надругательство над ним. К действиям, нарушающим правила исполнения Государственного гимна, относятся:

а) его исполнение в музыкальной редакции или с текстом, которые отличаются от официально утвержденных Федеральным конституционным законом;

б) исполнение Государственного гимна при проведении развлекательных и иных неофициальных мероприятий²;

¹ Правила проведения спортивных соревнований разрабатываются при участии спортивных общественных объединений с использованием их внутренних установлений.

² Исполнение Государственного гимна Российской Федерации допускается только при проведении торжественных мероприятий (посл. абз. ст. 3 Федерального ☞

в) использование музыкальной редакции или текста Государственного гимна в случаях, не предусмотренных Федеральным конституционным законом или указом Президента РФ. К подобным правонарушениям относится, например, использование музыкального сопровождения Государственного гимна РФ в качестве полифонического средства мобильных телефонов.

Нарушение гражданами, должностными лицами, публичными и частноправовыми организациями вышеуказанных правил использования Государственного гимна РФ квалифицируется по ст. 17.10 КоАП РФ.

Надругательство над Государственным гимном РФ выражается в следующих умышленных действиях:

а) использование искаженного текста или музыкальной редакции Государственного гимна при проведении публичных общественно-политических мероприятий — собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования¹, например его трансляция через средства звукоусиления, использование искаженного текста в печатных агитационных средствах (плакатах, листовках), а также в карикатурных изображениях (в том числе в СМИ);

б) использование атрибутов Государственного гимна при проведении предвыборной агитации в электронных и печатных СМИ в качестве средства противодействия политическим оппонентам — лицам и общественно-политическим объединениям (в том числе политическим партиям), например, демонстрация по электронным СМИ аудио-, видеоматериала, содержащего критику политического оппонента, с музыкальным сопровождением Государственного гимна РФ. Использование Государственного гимна в качестве средства политической борьбы несовместимо с предназначением этого публичного символа и квалифицируется как порочащее его действие (т.е. надругательство над Государственным гимном).

Законодательство РФ обычно различает противоправные деяния в виде нарушения правил использования публичных символов, рассматриваемые в качестве административного правонарушения, и действия, умышленно порочащие такие символы, квалифицируемые как преступление по ст. 329 УК РФ. Посколь-

➤ конституционного закона «О Государственном гимне Российской Федерации»). Во всяком случае к ним не относятся неофициальные торжества, например личные праздники, юбилеи сотрудников публичных и негосударственных организаций, развлекательные и иные неофициальные мероприятия.

¹ Использование Государственного флага, Государственного герба и Государственного гимна РФ при проведении общественно-политических мероприятий допускается только в случаях, установленных федеральными конституционными законами (п. 2 ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

ку уголовная ответственность за надругательство над Государственным гимном не предусмотрена, указанные противоправные деяния подлежат квалификации по ст. 17.10 КоАП РФ в качестве административных правонарушений¹.

18.5. Публичный статус государственного языка Российской Федерации

Русский язык как *государственный язык Российской Федерации* является одним из атрибутов государственной власти. Использование русского языка в этом качестве обусловлено его обязательным употреблением в деятельности всех публичных органов, судопроизводстве, при написании наименований географических объектов, оформлении документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, в деятельности публичных организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий, рекламе и в иных сферах, установленных федеральным законодательством о государственном языке РФ². Публичный статус государственного языка Российской Федерации предусматривает:

1) его обязательное применение в сферах, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, в соответствии с правилами русской орфографии и пунктуации, определенными Правительством РФ;

2) ответственность за нарушения правил использования русского языка, иные нарушения его статуса, установленные законодательством РФ.

При использовании русского языка в качестве публичного атрибута не допускается применение иностранных слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского языка, за исключением иностранных слов, не имеющих общеупотребительных аналогов в русском языке³. Использование русского языка

¹ В этом случае применяется постулат ответственности за надругательство над Государственным гимном, установленный в ст. 9 Федерального конституционного закона «О Государственном гимне Российской Федерации».

² Законодательство РФ о государственном языке Российской Федерации включает в себя Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в случаях, предусмотренных указанными законами, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

³ См. ч. 6 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации».

государственным или муниципальным служащим с нарушением правил его применения квалифицируется в качестве дисциплинарного правонарушения. К такого рода нарушениям относятся:

а) нарушение правил русской орфографии и пунктуации, совершенное по неосторожности;

б) использование иностранных слов и выражений государственным служащим при осуществлении его официальных полномочий (при подготовке документов, во взаимоотношениях служащего со средствами массовой информации). Подобные нарушения допускаются в сфере законотворчества, в процессе разработки проектов нормативных правовых актов. К ним относится, например, употребление цивилистических англоязычных терминов («фьючерсная сделка», «форвардная сделка»), имеющих равнозначные понятия в обязательственном праве.

Специальная административная ответственность за нарушение законодательства о государственном языке РФ не установлена, однако в некоторых случаях административные наказания применяются за нарушение федеральных законов, отдельные предписания которых также регулируют проблемы русского языка, например Федерального закона от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов». Административная ответственность за нарушение правил присвоения или употребления наименований географических объектов установлена ст. 19.10 КоАП РФ. К нарушениям такого рода относится использование государственных языков республик в составе Российской Федерации или языков народов Российской Федерации при написании указанных наименований¹.

18.6. Применение атрибутов публичной символики

Атрибуты публичной символики — Государственного герба и Государственного флага РФ — помещаются на форменную одежду некоторых гражданских служащих, сотрудников правоохранительной службы и униформу военнослужащих. Элементы графического изображения государственных символов помещаются на погонах, петлицах, головных уборах военнослужащих, геральдических знаках, эмблемах и значках, знаках различия сотрудни-

¹ Обязательность использования русского языка в указанных случаях установлена в ч. 7 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации».

ков правоохранительной службы и используются в качестве геральдической основы государственных наград¹.

Форменная одежда с атрибутами публичных символов используется только в случаях, установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения государственной гражданской службы, правоохранительной и военной службы (например, общевоинскими уставами Вооруженных Сил РФ). Следовательно, использовать указанную форменную одежду вправе только государственные служащие; ее ношение иными лицами квалифицируется по ст. 17.12 КоАП РФ (незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных и контролирующих органов). В соответствии с указанной статьей к государственным военизированным организациям относятся предприятия, учреждения системы Вооруженных Сил РФ, образовательные и лечебные учреждения системы Минобороны России, а также организации и учреждения, подчиненные федеральным органам исполнительной власти, действующим в сферах обороны и безопасности, сотрудники которых исполняют военно-служебные обязанности или штаты которых комплектуются лицами, призываемыми на военную службу. Таким образом, использование форменной одежды с публичной символикой допускается сотрудниками Минобороны России, подчиненных ему ведомств, сотрудниками внутренних войск и войск гражданской обороны (эти войска находятся соответственно в системах МВД и МЧС России), ГФС, СВР, ФСБ, ФСО России, ГУСП и других федеральных органов исполнительной власти, в системах которых имеются военнослужащие.

Ношение форменной одежды с публичной символикой предусмотрено сотрудниками правоохранительных органов: прокуратуры РФ, МВД России, ФСКН России, а также сотрудниками подчиненных Минюсту России федеральных служб — ФСИН и ФССП России. В диспозиции ч. 1 ст. 17.12 КоАП РФ упоминаются также контролирующие органы, сотрудники которых экипированы форменной одеждой с публичной символикой. К таким органам относятся федеральные службы, осуществляющие функции экологического, лицензионного, ветеринарного, транспортного, санитарно-эпидемиологического, фитосанитарного контроля (такие федеральные службы имеются в системах всех министерств, подчиненных Правительству РФ). К контролирующим органам

¹ Об эмблеме таможенных органов см. ст. 13 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», а также Указ Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2152.

по смыслу рассматриваемой статьи относятся также министерства и федеральные агентства, осуществляющие функции по контролю и надзору в случаях, установленных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. К атипичным разновидностям публичного контроля и надзора следует отнести государственный пожарный надзор, а также контроль и надзор за использованием маломерных судов, осуществляемый должностными лицами МЧС России¹. Ношение форменной одежды с публичной символикой другими лицами квалифицируется по ч. 1 ст. 17.12 КоАП РФ и влечет за собой санкцию в виде административного штрафа, всегда применяемого наряду с конфискацией незаконно используемой форменной одежды.

В качестве правонарушения,отягчающего ответственность, квалифицируется ношение указанной форменной одежды частными детективами и охранниками. В данном случае предусмотрены более обременительные штрафные санкции (ч. 2 ст. 17.12 КоАП РФ).

18.7. Государственные награды Российской Федерации

Публичные символы или их атрибуты используются в качестве геральдической основы *государственных наград*. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ установление статуса государственных наград и почетных званий Российской Федерации относится к исключительно ведению Российской Федерации². К государственным наградам России относятся звания Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации, а также почетные звания Российской Федерации. Наряду с ними сохраняется порядок ношения гражданами Российской Федерации государственных наград СССР³.

¹ Федеральные министерства РФ в отличие от федеральных служб не наделены контрольными полномочиями, осуществляемыми применительно к неподчиненным органам.

² Правовое регулирование по предметам исключительного ведения Российской Федерации осуществляется в форме федеральных конституционных законов и федеральных законов (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Однако в настоящее время статус государственных наград РФ установлен Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» (см. также распоряжение Президента РФ от 22 февраля 1996 г. № 83-рп).

³ См. п. 2, 14 Положения о государственных наградах Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099.

Публичный статус государственных наград предусматривает установление порядка награждения ими, порядка их изготовления и использования (хранения, ношения и выдачи дубликатов государственных наград взамен утраченных) и ответственность физических лиц за нарушение указанных правил. Административная ответственность за ношение государственных наград (в том числе нагрудного знака к почетному званию), знаков отличия Российской Федерации, РСФСР, СССР, орденских лент или лент медалей на планках лицом, не имеющим на это права, установлена в ч. 1 ст. 17.11 КоАП РФ. В качестве рассматриваемого административного правонарушения квалифицируется ношение вышеуказанных государственных наград и их атрибутов (нагрудного знака, орденских лент, лент медалей), а также ношение знаков отличия лицом, не награжденным ими. Учреждение или изготовление знаков, имеющих схожее название или внешнее сходство с государственными наградами (квазинаград), квалифицируется по ч. 2 ст. 17.11 КоАП РФ. Совершение указанных правонарушений физическим лицом влечет за собой административный штраф, взимаемый наряду с конфискацией данной публичной символики (в том числе и конфискации квазинаград).

Государственные награды Российской Федерации, РСФСР и СССР относятся к вещам, изъятым из оборота, и не могут быть предметом любой имущественной сделки (например, договоров купли-продажи, мены и дарения). Приобретение государственных наград в результате заключения указанной сделки либо их сбыт квалифицируется по ст. 324 УК РФ. Изготовление поддельных государственных наград в целях их использования или сбыта либо сбыт поддельных государственных наград квалифицируется по ч. 1 ст. 327 УК РФ.

18.8. Публичные атрибуты и символы субъектов Российской Федерации

Статус региональных публичных символов устанавливается конституциями, уставами и законами субъектов РФ, при этом республики в составе России учреждают государственную символику, а иные субъекты РФ, не наделенные, в отличие от республик, полномочиями государств, устанавливают статус краевых, областных, окружных и иных публичных символов.

В Москве установлены официальные символы города, к которым относятся герб, флаг и гимн; официальные государственные

символы административных округов (гербовая эмблема и флаг), муниципальных образований (герб и флаг). К символам города Москвы относится также официальная *графическая символика* — архитектурно-мемориальные (изображения архитектурных, монументальных и исторических памятников) и словесные символы (слово «Москва» и образованные на его основе слова и словосочетания)¹. Различия в статусе указанных публичных символов обусловлены методами их внешнего выражения посредством графической и иной визуальной фиксации (герб, флаг, гербовая эмблема и др.), а также способами звукового восприятия (например, гимн города Москвы). Порядок применения символики определяется нормативными правовыми актами города Москвы (законами, постановлениями правительства Москвы, указами мэра), а также уставами и другими нормативными правовыми актами внутригородских муниципальных образований².

Правилами использования городской символики, утвержденными правительством Москвы, установлены требования к публичным организациям и субъектам предпринимательства (например, вывешивать флаг города Москвы в дни государственных праздников Российской Федерации и городских праздников). Правилами устанавливается также порядок официального использования городской символики, включающий в себя определенные способы графического изображения герба, флага, архитектурно-мемориальных символов на товарных знаках, знаках обслуживания в рекламных объявлениях, размещаемых в электронных или печатных СМИ³. Правила использования гимна Москвы предусматривают его музыкальное воспроизведение при проведении торжественных мероприятий в соответствии с утвержденными музыкальной редакцией и текстом, а также изготовление и распространение аудио- и видеопродукции с записью гимна города Москвы, его партитуры, клавира и текста.

¹ См. ст. 1, 3—6, а применительно к муниципальной символике также ст. 2 и 7 Закона города Москвы от 11 июня 2003 г. № 40 «О государственной и муниципальной символике в городе Москве». Таким образом, Москва, являясь городом федерального подчинения, использует государственные prerogatives при определении статуса некоторых официальных атрибутов и символов, в частности при установлении наименований символов города и административных округов, относимых в соответствии с рассматриваемым Законом к *официальным государственным символам*.

² О правовой регламентации посредством издания городских актов см. п. 2 ст. 8, п. 1 ст. 10, п. 1 ст. 11, п. 1 ст. 12, п. 1 ст. 23, п. 2 ст. 25, а применительно к муниципальному нормативно-правовому регулированию — п. 1 ст. 7, п. 1 ст. 13, п. 1 ст. 22 указанного Закона города Москвы.

³ См. там же п. 1 ст. 23.

Официальные символы города Москвы утверждаются законами города Москвы; городские архитектурно-мемориальные символы устанавливаются указами мэра; официальные символы внутригородских муниципальных образований определяются муниципальными собраниями. Утверждению публичных символов всегда предшествуют административные процедуры, например проверка *экспертизы проектов* городских и муниципальных символов. Наличие положительного экспертного заключения является необходимой предпосылкой для последующего утверждения соответствующей символики, однако ее использование допускается только после внесения городского, муниципального символа в Геральдический реестр города Москвы. Таким образом, статус публичной символики определяется исключительно *административным законодательством*. Согласно его предписаниям регламентируется создание публичных атрибутов и символов, их использование (в том числе и соответствующие контрольные полномочия) и применение санкций к нарушителям.

Создание публичной символики включает в себя разработку графических изображений, а применительно к гимнам — музыкальных произведений, текстов и их утверждение соответствующим органом законодательной власти или представительным органом местного самоуправления. На стадии, предшествующей утверждению, осуществляются административные процедуры, установленные федеральным конституционным законом или законом субъекта РФ, например *проведение экспертизы*¹. На этапе создания публичной символики устанавливается действующая символика и упраздняются предшествующие публичные символы или их отдельные атрибуты.

18.9. Федеральные и региональные правила использования публичной символики

Под *использованием публичной символики* понимаются любые формы ее официального применения, например демонстрация соответствующих геральдических символов, воспроизведение государственных гимнов Российской Федерации и республик в составе России, гимнов субъектов РФ, не наделенных правомом-

¹ О проведении экспертизы проектов городских и муниципальных символов см. п. 2 ст. 11, п. 2 ст. 12, п. 2 ст. 13, ст. 16 Закона города Москвы «О государственной и муниципальной символике в городе Москве».

чиями государств, а также гимнов муниципальных образований¹. Любые легитимные формы использования публичной символики государственных (муниципальных) органов допускаются только после завершения административных процедур, установленных соответствующим законодательством. Например, применительно к городу Москве могут быть использованы только гербы, знаки и иная символика органов, внесенная в Геральдический реестр². Таким образом, официальному использованию атрибутов и символов предшествует стадия *публичного санкционирования*, на которой государственному (муниципальному) органу выдаются разрешительные документы, подтверждающие соответствие символики требованиям, установленным федеральными конституционными законами и законами субъектов РФ (к таким документам относятся экспертные свидетельства, свидетельства о внесении атрибута и символа в Геральдический реестр города Москвы)³.

Использование публичной символики общественных объединений, например геральдических знаков, гимнов и флагов политических партий, допускается в случаях, установленных их *уставами*. Публичное санкционирование использования такой символики осуществляется в процессе государственной регистрации общественного объединения в соответствующем органе юстиции. Определение уставными документами символики общественного объединения, утвержденной с нарушением требований, установленных федеральным конституционным законом, является предпосылкой для отказа в государственной регистрации. К такого рода нарушениям относится использование в геральдических знаках общественных объединений атрибутов Государственного герба Российской Федерации или Государственного флага РФ, государственных флагов и гербов республик в составе Российской Федерации, гербов и флагов других субъектов РФ⁴. В данном случае публичное санкционирование символики общественного объединения осуществляется в процессе *регистрационных отношений*, однако федеральным законодательством

¹ Создание таких гимнов может быть предусмотрено уставами муниципального образования в случаях, если это непосредственно предусмотрено законом субъекта РФ, определяющим статус публичных атрибутов и символов (п. 1 ст. 7 указанного Закона города Москвы).

² О статусе Геральдического реестра города Москвы см. ст. 10 Закона города Москвы «О государственной и муниципальной символике в городе Москве».

³ Наличие положительного экспертного заключения является обязательным условием для утверждения герба, знака или иного символа и его последующего внесения в Геральдический реестр города Москвы (п. 3 ст. 16 указанного Закона города Москвы).

⁴ См. ч. 2 ст. 8 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации», ч. 2 ст. 8 Федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации».

или законодательством субъектов РФ могут быть установлены специальные административные процедуры, осуществляемые наряду с регистрационными процедурами и независимо от них. Например, наименования общественного объединения, включающие словесные символы города Москвы, подлежат проверке в специально уполномоченном городском органе исполнительной власти на соответствие требованиям, установленным Законом города Москвы «О государственной и муниципальной символике в городе Москве» (п. 2 ст. 24 указанного Закона).

Полномочия по осуществлению *контроля за использованием публичной символики* включают в себя проведение проверок соблюдения публичными органами, общественными объединениями и субъектами предпринимательства требований, установленных федеральным законодательством; законодательством, уставами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. По результатам выявленных нарушений применяются соответствующие меры публичной ответственности. К дисциплинарной ответственности привлекаются государственные или муниципальные служащие, не исполняющие рассмотренные выше административные процедуры регистрации, выдачи разрешительных документов, проведения контроля.

Субъектами административной или уголовной ответственности являются граждане и должностные лица частного права. К особенностям этих видов публичной ответственности следует отнести *деперсонификацию коммерческих правомочий*. Так, индивидуальные предприниматели нарушают правила использования публичной символики: а) в случаях, не связанных с коммерческой деятельностью (например, при нарушении правил вывешивания Государственного флага РФ, государственных флагов субъектов РФ), и тогда они привлекаются к административной ответственности, установленной для граждан; б) при непосредственном осуществлении коммерческих правомочий (при использовании символики на товарных знаках на упаковке товаров, в рекламных объявлениях). При совершении нарушений, обусловленных коммерческой деятельностью, индивидуальные предприниматели привлекаются к административной ответственности, установленной для должностных лиц, и несут более обременительные публичные санкции (примеч. к ст. 2.4 КоАП РФ). Таким образом, в процессе коммерческого использования продукции с публичной символикой общегосударственные потребности доминируют над законными интересами субъектов предпринимательства: органы исполнительной власти устанавливают обязательные требования по использованию указанной

продукции, в том числе и в случаях, ограничивающих экономический потенциал коммерческих организаций.

Имущественный статус публичной символики определяется административным законодательством. В зависимости от своего предназначения и способов использования публичная символика неразрывно связывается с объектом недвижимости (при размещении эмблем, гербов и иных геральдических знаков на фасадах государственных органов) либо относится к движимым вещам (например, флаги), однако во всяком случае публичная символика имеет особый имущественный статус. В частности, *государственные награды СССР и РСФСР* относятся к вещам, изъятым из оборота, и не могут быть предметом любого возмездного договора. Предметы с изображением публичных атрибутов и символов относятся к вещам с ограниченной оборотоспособностью только в случаях, установленных федеральным законодательством и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Законодательством города Москвы допускается коммерческое использование предметов с изображением городских архитектурно-мемориальных символов, а также аудио- и видеопроductии с записью гимна города Москвы, в соответствии с правилами, утверждаемыми правительством Москвы.

В зависимости от политико-правовых потребностей законодательством устанавливается особый порядок использования вещей с изображением публичной символики других государств, не применяемых по своему предназначению на территории РФ и представляющих собой антикварную и иную потребительскую ценность. Например, вещи с изображением нацистской атрибутики и символики могут приобретаться или отчуждаться в целях коллекционирования и иных личных целях. Использование таких вещей при проведении общественно-политических мероприятий запрещается. Купля-продажа, хранение государственных наград Российской империи, изготовленных из драгоценных металлов или инкрустированных драгоценными камнями, определяется федеральным законодательством о драгоценных металлах и драгоценных камнях. Владелец таких вещей вправе их использовать только на территории РФ; переход их в собственность иностранных физических или юридических лиц или вывоз с территории РФ допускается только в случаях, предусмотренных соответствующими федеральными законами и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти¹.

¹ Статус драгоценных металлов и драгоценных камней, используемых в качестве финансовых или валютных средств, устанавливается только федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными федеральными нормативными правовыми актами (п. «ж» ст. 71, ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

18.10. Использование публичной символики в общественно-политических мероприятиях

Использование публичной символики всегда обусловлено конкретной целью, применительно к которой устанавливаются правила пользования или распоряжения вещами с изображением публичных атрибутов и символов. Использование публичных символов в качестве агитационных средств при проведении общественно-политических мероприятий регламентируется Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

На стадии организации общественно-политического мероприятия геральдические символы Российской Федерации, субъектов РФ, атрибуты и символы общественных объединений (эмблемы, флаги и др.) используются в целях проведения *предварительной агитации*, в соответствии с которыми изготавливаются листовки, плакаты, транспаранты с изображением соответствующей символики, применяются флаги, транслируются аудио- и видеозаписи гимна Российской Федерации, гимнов субъектов РФ либо используются иные пропагандистские средства¹. Порядок применения государственных и иных публичных символов в указанных случаях устанавливается Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и иным законодательством. Трансляция гимнов и иных музыкальных произведений определяется техническими регламентами, в соответствии с которыми допускается применение звукоусиливающих технических средств определенного вида². Организатор общественно-политического мероприятия обязан указать о своем намерении использовать технические средства в уведомлении, передаваемом в орган исполнительной власти субъекта РФ или в муниципальный орган в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения указанного мероприятия³.

При проведении публичного мероприятия используются музыкальные произведения, символизирующие *политические устремления* его участников, флаги, эмблемы и иная символика общественного объединения⁴. Уведомительная процедура проведения

¹ Об использовании публичной символики на стадии организации общественно-политического мероприятия см. п. 3 ст. 4, п. 2 ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

² См. п. 5 ч. 3 ст. 5 указанного Федерального закона.

³ См. там же п. 6 ч. 3 ст. 7.

⁴ Государственная символика, а также атрибуты и символы общественного объединения используются при подготовке к проведению публичной акции в целях агитации и иных пропагандистских целях.

публичного мероприятия предполагает письменное оповещение государственных (муниципальных) органов: организаторы мероприятия сообщают о намерении использовать свое конституционное право и выразить свое мнение по проблемам социально-экономической и внешней политики посредством проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Место проведения публичной акции, а также организационно-правовые формы ее проведения, указанные в уведомлении, должны быть согласованы с органом исполнительной власти, муниципальным органом, на подведомственной территории которого предлагается провести общественно-политическую акцию. Требования публичного органа изменить указанные условия проведения акции обязательны для ее организаторов.

Приостановление и прекращение проведения публичного мероприятия допускается только при осуществлении *экстремистской деятельности*, а также при наличии реальной угрозы причинения вреда законным интересам граждан и юридических лиц (в том числе угрозы причинения имущественного ущерба или телесного (физического) вреда)¹. Таким образом, право граждан на проведение общественно-политических мероприятий, установленное ст. 31 Конституции РФ, может быть ограничено при приостановлении проведения публичного мероприятия или запрете его проведения, причем установление государственным (муниципальным) органом запретов влечет за собой временное прекращение общественно-политической деятельности граждан, политических партий и иных негосударственных объединений. Приостановление проведения публичного мероприятия или запрет его проведения относятся к санкциям, применяемым правоохранительными органами к нарушителям в целях пресечения или прекращения противоправных действий; такие санкции применяются независимо от привлечения нарушителей к мерам административной ответственности, установленным ст. 20.2 (нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования), ст. 20.3 КоАП РФ (пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики).

На стадии подготовки публичного мероприятия, а также при его проведении не допускается использование атрибутов и символов, используемых в *экстремистских целях*, т.е. в целях пропаганды насильственных действий против государственной власти

¹ Об основаниях приостановления публичного мероприятия и правовых предпосылках его прекращения см. соответственно ст. 15 и 16 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

или совершения иных общественно опасных действий, квалифицируемых в качестве экстремистской деятельности (экстремизма). К экстремистской деятельности, в частности, относится пропаганда и публичное демонстрирование нацистских атрибутов и символов, а также иной символики, используемой в экстремистских целях¹. К мерам административного пресечения указанной экстремистской деятельности относятся *письменные предупреждения*, направляемые органом исполнительной власти субъекта РФ или муниципальным органом гражданину или общественному объединению, организующему публичное мероприятие, указывающее на недопустимость использования экстремистской символики². К юридическим предпосылкам вынесения таких предупреждений относится наличие информации, свидетельствующей о возможности совершения правонарушения, т.е. в данном случае организатор публичной акции является лицом, подозреваемым в совершении правонарушения³. Независимо от вынесения таких предупреждений использование экстремистской символики может быть пресечено непосредственно при ее применении во время проведения публичного мероприятия. К превентивным правоохранительным действиям в этих случаях относятся приостановление или прекращение общественно-политического мероприятия.

Материально-техническое и организационное обеспечение проведения публичного мероприятия регламентируется административным законодательством. Денежные средства, необходимые для изготовления и применения символики, как правило, предоставляются их организатором, при этом используются финансовые средства граждан, политических партий и иных негосударственных отечественных общественных объединений. Использование

¹ Правовые критерии квалификации экстремизма установлены в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Принятие этого Федерального закона было обусловлено исключительно политико-правовыми предпосылками. Уголовная ответственность за совершение противоправных действий, указанных в п. 1 ст. 1 данного Закона, была установлена в гл. 29 УК РФ задолго до вступления Закона в силу. Юридическая потребность для квалификации указанных преступных действий отсутствует.

² См. ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

³ В соответствии с ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» органы внутренних дел письменно предупреждают организаторов любого публичного мероприятия об ответственности за использование экстремистской символики. Применительно к рассматриваемому Федеральному закону предупреждения являются ordinарным превентивным действием, осуществляемым в отношении любых лиц — организаторов публичного мероприятия.

в указанных целях бюджетных средств допускается только в случаях, предусмотренных федеральными законами, актами Правительства РФ или законами субъектов РФ¹.

Правовая регламентация проведения публичных мероприятий. К источникам правовой регламентации проведения публичных мероприятий относятся федеральные законы, законы субъектов РФ, нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, а также правоприменительные акты. Порядок проведения публичного мероприятия определяется его организатором с учетом обязанностей по проведению мероприятий, указанных в уведомлении. При этом организатор обязан соблюдать форму публичного мероприятия, время его начала и окончания, а также иные обязанности, установленные законодательством². К таким обязанностям относится соблюдение рассмотренных выше запретов и ограничений, установленных КоАП РФ, УК РФ, другими федеральными законами. Контроль за их соблюдением обеспечивается организатором мероприятия, уполномоченными им лицами, а также должностными лицами органов внутренних дел (ОВД), органа исполнительной власти (муниципального органа), назначаемыми специально в указанных целях³. Такие лица вправе применять меры пресечения по устранению противоправных действий (например, требовать от участников публичного мероприятия прекратить использование запрещенной символики или распространение экстремистских материалов). Несоблюдение требований влечет за собой приостановление проведения общественно-политического мероприятия или прекращение его проведения. Эти меры применяются публичными должностными лицами органа исполнительной власти (муниципального органа) по согласованию с сотрудниками ОВД или при их непосредственном участии⁴.

¹ См. ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Средства материально-технического и организационного обеспечения проведения публичного мероприятия могут быть предоставлены только его организатором, привлечение средств иностранных инвесторов в этих целях не допускается.

² К источникам правовой регламентации, определяющим статус уведомлений о проведении публичного мероприятия, относится не только Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», но и законы субъектов РФ (ч. 2 ст. 7 указанного Федерального закона).

³ См. п. 3 ч. 1 ст. 12 указанного Федерального закона. Права и обязанности уполномоченного представителя определены в ст. 13 данного Федерального закона.

⁴ См. ч. 3 и 4 ст. 16 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», ст. 13 и 14, ч. 1 ст. 15, ч. 1 и 2 ст. 17 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Права, обязанности публичных должностных лиц, организаторов и участников публичного мероприятия регламентируют сферу реализации правомочий, установленных ст. 31 Конституции, и могут быть введены только федеральным законом, в соответствии с которым определяются меры властного принуждения к нарушителям (в том числе и санкции, применяемые к указанным публичным должностным лицам, нарушающим конституционное право граждан на проведение общественно-политических мероприятий, включая и публичные наказания, установленные ст. 5.38 КоАП РФ, ст. 149 УК РФ). Законы субъектов РФ, а также подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти определяют методы осуществления прав, обязанностей, запретов и ограничений, установленных соответствующим федеральным законом. В этих целях указами Президента РФ определяется порядок проведения публичных мероприятий на территории Московского Кремля, а постановлениями Правительства РФ регламентируется сфера материально-технического обеспечения проведения общественно-политических мероприятий (например, правила аккумуляции и расходования денежных средств, порядок привлечения средств отечественных инвесторов и бюджетных средств и т.д.)¹.

В правовой регламентации осуществления права граждан на проведение общественно-политических мероприятий особую значимость имеют *акты индивидуального применения*, которые, в свою очередь, подразделяются на процессуальные и правоохранные.

☑ К актам процессуального обеспечения относятся письменные *уведомления и распоряжения*, принимаемые публичными должностными лицами, организаторами и участниками общественно-политического мероприятия в целях его подготовки и проведения, такие как уведомление о проведении мероприятия, документы, выданные организатором и удостоверяющие полномочия участников мероприятия, обеспечивающие его финансирование². Правоприменительные акты публичных органов и их должностных лиц фиксируют осуществление обязанностей, определенных законом (к ним относится, например, документ, подтверждающий получение уведомления организатора общественно-политического мероприя-

¹ О нормативных правовых актах, принимаемых в указанных случаях, см. соответственно ч. 4 ст. 8, ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

² О письменном подтверждении прав участников, осуществляющих материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия, см. ч. 2 ст. 11 указанного Федерального закона.

тия), устанавливают должностных лиц, контролирующих порядок его проведения (в этих случаях принимаются распоряжения)¹.

К актам процессуального обеспечения, принимаемым организатором общественно-политической акции по согласованию и при непосредственном участии публичных должностных лиц, санкционирующих ее проведение, относится *регламент* проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, фиксирующий план его проведения с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа. Регламент включает в себя обязательства, указанные в уведомлении о проведении публичной акции, а также права и обязанности участников общественно-политической акции и публичных должностных лиц, обусловленные изменением места и времени проведения акции. Орган исполнительной власти субъекта РФ, муниципальный орган вправе требовать изменения места и времени проведения акции, а также целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении. Организатор общественно-политической акции должен письменно подтвердить свое согласие с изменениями в регламенте ее проведения, в противном случае публичная акция не может быть проведена². Государственный (муниципальный) орган запрещает проведение публичной акции, выражая свое несогласие с предлагаемыми организатором условиями ее проведения, в случаях, если коллизии не будут устранены до начала проведения акции. Таким образом, удовлетворение указанных публичных требований является решающим условием проведения общественно-политического мероприятия.

Акты процессуального обеспечения принимаются не только публичными органами (их должностными лицами), но и лицами, реализующими правомочия, установленные в ст. 31 Конституции РФ.

Акты публичного санкционирования принимаются публичными должностными лицами в целях пресечения противоправных действий организаторов общественно-политического мероприятия и их участников. К таким актам относится письменное *распоряжение о прекращении мероприятия*, в котором указываются юридические предпосылки его принятия. Распоряжения всегда принимаются по факту совершенного правонарушения в течение суток после его квалификации; они подтверждают правонарушение и принятую санкцию.

¹ О распоряжениях публичного органа, принимаемых в указанных случаях, см. п. 3 ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

² Обязанности сторон, обусловленные изменениями регламента проведения публичной акции, установлены п. 2 ч. 4 ст. 5, п. 2 ч. 1 ст. 12 указанного Федерального закона.

☑ Правоохранительные (административные) акты выносятся должностным лицом ОВД при возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.38 КоАП РФ (нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях). К таким актам относятся протокол об административном правонарушении, протокол об административном задержании и иные процессуальные документы, предусмотренные КоАП РФ. Нарушение организатором, участником публичного мероприятия либо должностным лицом органа исполнительной власти муниципального органа или сотрудником полиции указанного законодательства влечет за собой применение административного наказания, установленного ст. 5.38 КоАП РФ (а в некоторых случаях и меры пресечения в виде административного задержания). К административным правонарушениям, предусмотренным указанной статьей, относится воспрепятствование должностными лицами полиции, органов исполнительной власти или муниципальных органов проведению предварительной агитации, изготовлению или распространению листовок, плакатов, транспарантов и других действий, не противоречащих законодательству РФ и совершаемых в целях подготовки и проведения общественно-политической акции.

Должностные лица органа исполнительной власти субъекта РФ (муниципального органа) вправе отказать в проведении общественно-политической акции, указанной в уведомлении, только при наличии надлежащих правовых предпосылок. К ним относятся намерение провести акцию на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам, на территории пограничной зоны и в других местах, установленных ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» или специально предусмотренных другим федеральным законом¹. Публичные должностные лица не вправе запрещать проведение общественно-политических акций в других местах. Условия проведения публичной акции, указанные в уведомлении, не нарушающие рассмотренных выше запретов, подлежат удовлетворению, и акция должна быть санкционирована. Должностные лица, отклонившие уведомление о проведении публичной акции вопреки указанным требованиям, незаконно препятствуют ее проведению и являются субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.38 КоАП РФ.

¹ Публичные акции на территориях памятников истории и культуры проводятся в соответствии с нормативными правовыми актами субъекта Федерации, а применительно к территории Московского Кремля — в соответствии с указами Президента РФ (п. 3 и 4 ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

Организатор публичного мероприятия вправе осуществлять действия по проведению акции с момента подачи уведомления (некоторые подготовительные меры, например оповещение возможных участников акции предшествуют такому уведомлению)¹. К незаконным организационным действиям относится изготовление средств наглядной агитации с призывами к осуществлению экстремистской деятельности или с изображениями экстремистской символики. Такие действия должны быть пресечены организаторами общественно-политического мероприятия (или правоохранительными органами) еще на стадии его подготовки. Публичные должностные лица, запрещающие распространять листовки, демонстрировать плакаты, вести устную пропаганду, предшествующую проведению общественно-политической акции, либо препятствующие ее проведению в местах и во время, указанных в уведомлении, совершают административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.38 КоАП РФ². Сотрудники органов внутренних дел — субъекты рассматриваемого проступка — привлекаются в этих случаях к дисциплинарной ответственности. В случае воспрепятствования указанными должностными лицами организации или проведению предвыборной агитации, агитации по проведению референдума такие лица несут административную ответственность на общих основаниях (ст. 2.5 КоАП РФ).

Организаторы публичной акции привлекаются к административной ответственности при совершении следующих правонарушений:

- а) проведение предварительной агитации до направления уведомления о проведении публичной акции в государственный (муниципальный) орган;
- б) совершение рассмотренных выше экстремистских действий на стадии организации публичной акции либо при ее проведении;
- в) проведение публичных мероприятий в местах (во время), не согласованных с органом исполнительной власти (муниципальным органом). Мотивированный отказ такого органа от условий

¹ Предварительная агитация осуществляется с момента подачи уведомления, однако другие организационные мероприятия (например, изготовление средств наглядной агитации) могут предшествовать уведомлению. Во всяком случае, агитация представляет собой частную разновидность организационных мероприятий, применительно к которой и установлены специальные сроки начала ее проведения (п. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

² Публичный орган вправе вынести мотивированное письменное решение об отклонении условий проведения общественно-политического мероприятия, указанных в уведомлении. В этом случае организатор мероприятия обязан согласовать условия его проведения и указать их в уведомлении.

проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования, указанных в уведомлении, означает запрет проведения соответствующей публичной акции. Проведение ее вопреки запрету квалифицируется по ст. 5.38 КоАП РФ.

Санкции в виде приостановления действия публичного мероприятия и его прекращения применяются к организатору общественно-политической акции (например, к политической партии) независимо от привлечения нарушителя к мерам административной ответственности.

Таким образом, использование экстремистской символики участниками общественно-политической акции, иные экстремистские действия влекут за собой рассмотренные выше меры публичной ответственности, применяемые к организаторам и участникам акций. При этом наряду с уголовными и административными наказаниями к физическим лицам, публичные санкции применяются также к общественным объединениям.

Корпоративная ответственность общественных объединений персонализируется с противоправными действиями организаторов и участников публичной акции. К общественным объединениям, виновным в совершении экстремистских действий при подготовке собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования либо при их проведении, могут быть применены санкции в виде приостановления деятельности организации или ее ликвидации. Корпоративной ответственности, как правило, предшествует применение меры пресечения в виде предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. Такие предупреждения выносятся органом юстиции либо Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему прокурором¹.

18.11. Ответственность за использование экстремистских атрибутов и символов

В соответствии с правилами п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий представляют собой разновидность экстремистской деятельности (экстремизма).

¹ Более подробно о содержании корпоративной ответственности см. параграф 15.4.

Экстремистские атрибуты и символы относятся к *ограниченно оборотоспособным объектам*: распространение вещей, содержащих указанные выше графические изображения, допускается только в исследовательских, научных целях, а также для удовлетворения некоммерческих потребностей лица, например в целях коллекционирования. Деятельность по незаконному обороту экстремистской символики квалифицируется в качестве административного правонарушения.

Административная ответственность за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики установлена в ст. 20.3 КоАП РФ. Указанные противоправные действия с применением иной экстремистской символики, совершаемые при проведении собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или при организации данных публичных мероприятий, квалифицируются по ч. 1 и 2 ст. 20.2 КоАП РФ.

В Российской Федерации запрещены пропаганда и публичное демонстрирование атрибутов и символов фашистских государств Италии и Германии, а также атрибутов и символов организаций, признанных преступными Международным военным трибуналом в Нюрнберге: руководящего состава НСДАП, СС, СД и тайной государственной полиции — гестапо (Geheime Staatspolizei). Понятие *фашизма* (итал. fascismo, от fascio — пучок, связка, объединение) законодательно не определено. В научной литературе под фашизмом, как правило, понимается экстремистское политическое течение, однако его политико-правовые атрибуты не могут быть однозначно установлены. Государство, опирающееся на идеологию фашизма, впервые было создано в Италии в 1923 г. и просуществовало до 27 апреля 1945 г.¹. По смыслу нормы ст. 20.3 КоАП РФ под фашистской атрибутикой или символикой понимается также атрибутика и символика нацистской Германии 1933—1945 гг. При этом необходимо учитывать объективные идеологические различия доктрин итальянского фашизма и национал-социализма, исключающие отождествление понятий «фашизм» и «национал-социализм» в их юридическом толковании. Под *нацистской (фашистской) атрибутикой* по смыслу данной статьи понимаются сущностные отличительные признаки, свойственные фашистской идеологии и фашистскому государству. К ним относятся жесты и пароли, относимые к партийным приветствиям, например знак вытянутой правой рукой, возглас «Heil Hitler!» и т.п.

¹ После официальной капитуляции Италии 3 сентября 1943 г. преемником фашистской государственности выступала Итальянская Социальная Республика (Repubblica Sociale Italiana, RSI), провозглашенная 18 сентября 1943 г.

Нацистская (фашистская) атрибутика воспроизводит определяющие внешние признаки НСДАП (Национал-социалистической немецкой рабочей партии) и фашистской партии Италии, а также элементы униформы и сопутствующей ей экипировки НСДАП, штурмовых отрядов — военизированных подразделений НСДАП (Sturmabteilung, SA), охранных отрядов СС (Schutzstaffeln), воинских подразделений СС, непосредственно участвовавших в боевых действиях, структурных подразделений СС, например службы безопасности (Sicherheitsdienst, SD).

К нацистской атрибутике относятся кепи, фуражки, мундиры старших офицеров и выпускников командных школ, коричневые рубашки СА, кинжалы СА, СС, сабли СС, петлицы, нарукавные повязки, манжетные ленты, воспроизводящие свастику, геральдические знаки НСДАП, содержащие партийные лозунги или призывы, например девиз СС «Meine Ehre heißt Treue» («Моя честь в верности»), выгравированный на кинжалах СС.

К нацистской атрибутике относятся также сувениры НСДАП, содержащие партийные геральдические символы и призывы, кубки, тарелки и т.п. с изображением свастики, которые воспроизводят партийный лозунг «Deutschland, Erwache!» («Германия, пробудись!»), нашивки на головных уборах СС (полевых кепи, фуражках, шапках и т.п. с изображением орла, свастики и эмблемы СС).

К нацистской (фашистской) символике относятся партийные награды и памятные знаки НСДАП — ордена: Орден крови (Blutorden), Германский орден (Deutscher Orden), Орден Германского орла (Orden vom Deutschen Adler), медаль «За службу НСДАП», почетные значки НСДАП (характерной особенностью указанной символики является наличие основного геральдического символа — свастики; в редких случаях этот символ отсутствует на некоторых памятных партийных значках), а также почетные награды СС — кольцо «Мертвой головы» («Totenkopfring»).

Принадлежность символики рейхсвера, вермахта (наименования вооруженных сил Германии соответственно в 1933—1934, 1935—1945 гг.), родов вооруженных сил — ВВС, ВМС, сухопутных войск, органов оперативного управления ВС Германии — главного командования вооруженных сил (Oberkommando der Wehrmacht, ОКВ); главного командования сухопутных войск (Oberkommando der Heeres, ОКН); генерального штаба, штаба оперативного руководства ВВС (Oberkommando der Luftwaffe, ОКЛ); штаба ВМС (Oberkommando der Kriegsmarine, ОКМ); знаков отличия резервистов, ветеранов и полувоенных организаций (Ассоциации ветеранов Первой мировой войны (Kuffhäuserbund), Национал-со-

циалистического немецкого союза фронтовиков (Первой мировой войны, NSDFB), вспомогательной сельской полиции (Landwacht), муниципальной полиции (Gemeindepolizei), охранной полиции (Schutzpolizei), пожарной охраны (полиции, Feuerschutzpolizei), тайной полевой полиции (Geheime Feldpolizei) — нарукавных повязок, кокард, значков, нашивных блях и т.п., а также символики Гитлерюгенда (Hitlerjugend) — молодежной организации, действовавшей под контролем НСДАП, нагрудные (квалификационные) знаки, удостоверяющие принадлежность к Гитлерюгенду, эмблемы, нарукавные нашивки (повязки), ножи членов Гитлерюгенда и т.п., к фашистской символике во всяком случае оспорима, так как в соответствии с решениями Международного военного трибунала в Нюрнберге к *преступным организациям* были отнесены руководящий состав НСДАП, СС, СД и гестапо.

Поскольку военные награды фашистской Германии всегда содержали изображение основного фашистского геральдического символа — свастики, такие награды также относятся к фашистской символике. К ним относятся Железный крест 2-го и 1-го класса, Рыцарский крест Железного креста (в 1939—1944 гг. было учреждено пять степеней этой военной награды). Не относятся к фашистской символике «денацифицированные» военные награды, т.е. указанные боевые награды с удаленными изображениями фашистского геральдического символа.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие средства внешнего выражения государственной власти относятся к публичным атрибутам и символам?
2. Расскажите о публичном статусе Государственного флага РФ.
3. Назовите составы административных правонарушений, связанных с незаконным использованием Государственного флага РФ.
4. Расскажите о публичном статусе Государственного герба РФ.
5. В чем может быть выражено надругательство над Государственным гербом РФ?
6. Каков публичный статус Государственного гимна РФ?
7. Дайте характеристику публичного статуса государственного языка РФ.
8. Каков порядок применения атрибутов публичной символики?
9. Приведите примеры государственных наград РФ?
10. Расскажите о юридической ответственности за использование экстремистских атрибутов и символов.

ГЛАВА 19. ОСОБЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕЖИМЫ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о публичном предназначении особых административных режимов;
 - *уметь* продемонстрировать публичные отношения в сферах таможенной деятельности, при осуществлении пограничного режима, правового режима чрезвычайного положения и иных особых административных режимов;
 - *овладеть* навыками аналитического использования предписаний публичного законодательства.
-

19.1. Понятие особого административного режима

Особые административные режимы (административные режимы) вводятся в интересах обеспечения общегосударственных потребностей и предусматривают установление бессудных (административных) ограничений частноправовой и публичной деятельности. Административные режимы вводятся только в тех случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты на основе иных методов публичного регулирования.

Административные режимы различаются по срокам применения: их введение может быть обусловлено конкретным *сроком* (режимы военного положения и чрезвычайного положения), либо такие режимы действуют *постоянно* применительно к регулируемым отношениям (таможенный режим, пограничный режим, режим ЗАТО)¹. Бессрочные административно-правовые режимы прекращаются только в случаях изменения или прекращения данных общественных отношений (например, упразднения таможенного режима, изменения территории ЗАТО).

Административные режимы различаются в зависимости от устанавливаемых ими ограничений. *Срочные административные режи-*

¹ Далее в данном параграфе указанные административные режимы упоминаются соответственно как *срочные* и *бессрочные*.

мы предусматривают сочетание различных ограничений публичной и частноправовой деятельности лица (органа), вплоть до ее приостановления. В данном случае применение одного ограничения осуществляется независимо от применения другого. Установление *бессрочного административного режима* влечет за собой и отдельные ограничения, по преимуществу в сферах предпринимательской деятельности либо публичной деятельности (например, запрет на проведение митингов, демонстраций и иных массовых социально-политических акций в пограничной зоне), т.е. в данном случае применяется конкретное цивилистическое или публичное ограничение.

Административный режим предусматривает ограничения прав и свобод лица, поэтому его установление допускается только *федеральным конституционным законом* (применительно к режимам военного положения и чрезвычайного положения) либо *федеральным законом* (в случае установления других административных режимов). Введение административного режима, т.е. его применение, осуществляется, как правило, в соответствии с *подзаконным актом*. Срочные административные режимы вводятся на территории РФ или в ее отдельных местностях Президентом РФ. Изменение или прекращение ограничений, обусловленных применением бессрочного административного режима, регулируется федеральным законом или подзаконным актом — как правило, постановлением Правительства РФ.

В отличие от ограничений, установленных административным режимом и применяемых уполномоченным должностным лицом (на бессудной основе), меры ответственности назначаются судом.

19.2. Таможенный режим

Понятие разрешительных и квазилицензионных процедур

Под *таможенным режимом* понимается превентивная правоохранительная деятельность таможенных органов, осуществляемая в целях таможенного контроля. Таможенный режим включает в себя различные публичные процедуры, реализация которых сопряжена с ограничением имущественных прав субъектов предпринимательства. Осуществление таможенного режима предусматривает *регламентацию экономической деятельности* и установление особых разрешительных методов ее осуществления. К методам публичного санкционирования относятся *разрешительные* и *квазилицензионные процедуры*, отнесенные к ведению таможенных органов и их должностных лиц.

Пользование и распоряжение движимыми вещами, находящимися под таможенным контролем, допускается в соответствии с *разрешением* таможенного органа. Разрешения выдаются субъектам предпринимательства в целях использования товаров на единой таможенной территории Таможенного союза (см. п. 1 ст. 2 ТКТС)¹. Разрешениями регламентируется не только коммерческое использование потребительских свойств вещей (например, их переработка), но и любые действия, связанные с улучшением рыночных атрибутов имущества.

Лицензирование и иные традиционные виды публичного санкционирования в таможенной сфере не применяются. Вместо них используются *квазилицензионные процедуры ведения реестров субъектов таможенной деятельности*². Включение коммерческих организаций в соответствующий реестр и исключение их из реестров тождественно административным процедурам выдачи лицензии и ее аннулирования. Субъекты предпринимательства наделяются гражданской правоспособностью в полном объеме после их включения в реестр и утрачивают ее после исключения их из реестра таможенным органом. Таким образом, упомянутые разрешительные процедуры осуществляются на административной (бессудной) основе. Таможенные органы включают субъекты предпринимательства в реестр на основе разрешительных документов, выданных федеральными органами исполнительной власти. К таким документам относятся *лицензии* (применительно к таможенным пере-

¹ О статусе таможенного законодательства см. в подпараграфе «Нормативные и правоприменительные акты в сфере таможенного регулирования».

Статус единой таможенной территории Таможенного союза установлен п. 1 ст. 2 ТКТС. Территория РФ входит в состав единой таможенной территории Таможенного союза. О санкционировании таможенным органом хозяйственной деятельности с товарами, находящимися под таможенным контролем, см. ч. 23 ст. 163 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² Далее в тексте данной главы используются также понятия «реестр», «реестр субъектов таможенной деятельности». В соответствии со ст. 13, 19, 24, 29, 34 ТКТС и Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации» предусмотрено ведение следующих реестров субъектов таможенной деятельности (со ссылками на предписания указанного Федерального закона): таможенного представителя (ст. 61), таможенного перевозчика (ст. 67), владельца склада временного хранения (ст. 70), владельца таможенного склада (ст. 76), владельца магазина беспошлинной торговли (ст. 82), уполномоченного экономического оператора (см. ст. 38 ТКТС и ст. 91 указанного Федерального закона). Ведение реестров банков, иных кредитных организаций и страховых организаций — субъектов таможенной деятельности осуществляется в соответствии со ст. 142–143 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

возчикам)¹, а также *свидетельства о государственной регистрации* в качестве юридического лица — субъекта предпринимательства. Иногда для включения заявителя в реестр необходимо подтвердить его соответствие *квалификационным требованиям*, установленным таможенным законодательством РФ². Аннулирование квалификационного аттестата влечет за собой отзыв свидетельства о включении коммерческой организации в реестр с последующей утратой статуса субъекта таможенной деятельности³.

Деятельность организаций, наделенных таможенным органом полномочиями субъекта таможенного регулирования, обусловлена разрешительными процедурами, влекущими за собой приостановление или прекращение статуса участника предпринимательской деятельности в таможенной сфере.

Приостановление деятельности субъекта таможенного регулирования может быть обусловлено наступлением юридически значимого события или обстоятельства или фактом правонарушения. Деликтные отношения возникают при нарушении правил публичного санкционирования, применительно к сфере лицензирования это означает нарушение лицензионных требований с последующей превентивной санкцией в виде приостановления действия лицензии⁴. Применение этой санкции влечет за собой и приостановление деятельности организации, наделенной полномочиями субъекта таможенных отношений.

Исключение субъекта таможенной деятельности из реестра обусловлено фактом нарушения таможенного законодательства, в редких случаях применение этой публичной процедуры опосре-

¹ Наличие разрешительного документа на осуществление деятельности по перевозке грузов является гипотетическим условием и применяется только в случаях, если это предусмотрено законодательством государств — членов Таможенного союза (см. подп. 3 ст. 19 ТКТС). Поскольку отдельные виды перевозочной деятельности в соответствии с федеральным законодательством вправе осуществлять только лицензиаты, вышеуказанные требования ТКТС предъявляются и к таким юридическим лицам — субъектам таможенной деятельности (лицензируемые виды перевозочной деятельности установлены п. 20–26 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

² Наличие в штате юридического лица — субъекта таможенной деятельности — специалиста, отвечающего квалификационным требованиям, установленным таможенным законодательством РФ, предусмотрено применительно к таможенным представителям (см. ч. 2 ст. 63 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

³ Основания и порядок отзыва квалификационного аттестата специалиста по таможенным операциям определены ст. 65 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

⁴ См. ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

довано событиями юридического факта, а именно волеизъявлением соответствующей организации — участника отношений в таможенной сфере¹.

Письменные и вербальные процедуры публичного санкционирования

Таможенный режим включает в себя административные процедуры, осуществляемые ФТС России, подчиненными ей таможенными органами и их должностными лицами. *Процедуры публичного санкционирования предпринимательской деятельности* предусматривают выдачу таможенным органом разрешительных документов и их аннулирование (отзыв).

В соответствии с процедурами публичного санкционирования коммерческой организации выдаются правоприменительные документы, удостоверяющие легитимную деятельность их обладателя. К таким документам относятся разрешения таможенных органов, документы, подтверждающие отказ таможенного органа в выдаче заявителю разрешений, свидетельства о включении коммерческой организации в соответствующий реестр, а также документы, удостоверяющие отказ таможенного органа в рассмотрении ходатайства заявителя о включении его в реестр субъектов таможенной деятельности, или документы, подтверждающие отзыв указанного свидетельства².

Процессуальные действия таможенного органа в сфере публичного санкционирования не относятся к уведомительным процедурам. Таможенный орган анализирует представленную заявителем информацию, запрашивает документы у других публичных органов (в том числе и у правоохранительных органов), подтверждающие достоверность такой информации, и на основе исследования документов заявителя принимает мотивированное решение о выдаче разрешительного документа или об отказе в удовлетворении ходатайства заявителя³. Разрешительные документы таможенного органа относятся к *индивидуальным правовым актам*, а процессу-

¹ Деликтные предпосылки исключения организации из реестра установлены п. 1–3 ч. 3 ст. 57 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² Таким образом, к процедурам публичного санкционирования относятся также рассмотренные выше квазилицензионные процедуры.

³ Уведомительные разрешительные процедуры применяются в сфере публичной регистрации некоторых некоммерческих организаций, например профессиональных союзов. Сроки рассмотрения ходатайства заявителя о включении в реестр субъектов таможенной деятельности, предпосылки отказа в рассмотрении такого ходатайства, а также право таможенного органа запрашивать необходимую ➞

альная деятельность, обусловленная рассмотрением таких документов, относится к правоприменительной деятельности.

Таким образом, разрешительные документы — сертификаты, свидетельства об осуществлении юридически значимых действий (например, свидетельство о государственной регистрации субъекта предпринимательства, свидетельство о включении в реестр субъектов таможенной деятельности), собственно разрешения таможенных органов — подтверждают соблюдение запретов и ограничений на осуществление внешнеторговой деятельности. Представление таких документов является необходимым условием таможенного оформления¹ и других административных процедур, предусмотренных таможенным законодательством. К таким административным процедурам относятся:

а) включение коммерческой организации в соответствующий реестр субъектов таможенной деятельности²;

б) разрешение коммерческого использования вещей, находящихся под таможенным контролем³;

в) приостановление или прекращение таможенных процедур.

По инициативе правообладателя выпуск товаров — объектов *интеллектуальной собственности* — в свободное обращение может быть приостановлен таможенным органом для проверки сведений о нарушении законных экономических интересов правообладателя⁴. Наличие свидетельства, лицензионных договоров и других разрешительных документов, подтверждающих наличие прав на объект интеллектуальной собственности, является правовой предпосылкой приостановления таможенной процедуры⁵.

Разрешение таможенного органа подтверждается соответствующим документом; вербальная форма разрешения применяется только в случаях, если таможенное законодательство не предусматривает выдачу только письменного документа. Как правило, таможенные операции проводятся на основе письменного разрешения таможенного органа. *Применение вербальных процедур широко распространено при проведении таможенного контроля,*

☞ информация определены ч. 6, 9 ст. 54 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», ст. 19 ТКТС.

¹ См. п. 3 ч. 3 ст. 232 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² См. ст. 54 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

³ См. ч. 23 ст. 163 указанного Федерального закона.

⁴ См. ч. 8 ст. 307 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Об исчислении сроков приостановления таможенной процедуры см. ч. 2 ст. 308 указанного Федерального закона.

⁵ См. ч. 3 ст. 306 указанного Федерального закона.

таможенный орган или его должностное лицо самостоятельно определяют приоритетность методов информационной аккумуляции, в отдельных случаях вербальное информирование предпочтительнее получения документированной информации в письменной или устной форме (см. п. 1 ст. 98, ст. 112 ТКТС).

В редких случаях *вербальные процедуры применяются при осуществлении таможенным органом иных полномочий таможенного регулирования*, не связанных с мероприятиями таможенного контроля. Применение вербальных процедур предусмотрено при оказании консультационных услуг (см. п. 2 ст. 11 ТКТС, ч. 3 ст. 50, ч. 2 ст. 52 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»), а также при административном обжаловании действия (бездействия) должностного лица таможни или таможенного поста — в этом случае обращение лица с вербальной жалобой опосредовано применением упрощенных процедур обжалования (см. п. 2 ст. 40 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Публичные информационные отношения в таможенной сфере

Посредством административных процедур регламентируется также деятельность таможенного органа по оказанию *публичных информационных услуг*. Публичные информационные услуги предусматривают оказание таможенным органом *консультационных услуг* физическим и юридическим лицам, разъясняющих законодательство, ведомственные и индивидуальные правовые акты, принимаемые таможенными органами.

ФТС России и подчиненные ей таможенные органы оказывают различные информационные услуги. Так, *ФТС России* обязана обнародовать в своих официальных изданиях принятые ею нормативные правовые акты, например приказы, определяющие требования к сведениям, необходимым для таможенного оформления; требования к обустройству, оборудованию и месту расположения складов временного хранения; квалификационные требования к специалистам по таможенному оформлению и другие приказы, принимаемые ею в качестве органа, уполномоченного осуществлять нормативно-правовое регулирование в таможенной сфере¹. В свою очередь, к ведению *Минфина России* отнесена разработка совместно с ФТС России нормативных правовых актов, регламентирующих аккумуляцию таможенных сборов в фискальных

¹ Общие требования о доступности информации таможенных органов установлены п. 4, 5 ст. 11 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

целях¹. Правовая регламентация в сфере таможенного контроля в части взимания таможенных платежей, а также контроля за определением таможенной стоимости товаров и транспортных средств осуществляется в совместных актах ФТС России и Минфина России². Таким образом, правовая регламентация деятельности ФТС России и подчиненных ей таможенных органов отнесена также к ведению Минфина России, при этом законодательством установлены полномочия, осуществляемые ФТС и Минфином России *по согласованию*, а также *эксклюзивные полномочия* этих органов.

ФТС и Минфин России обязаны обеспечить бесплатный доступ всем заинтересованным лицам к информационным системам и комплексам, содержащим сведения о таможенном законодательстве и иных правовых актах в области таможенного дела. Любое заинтересованное лицо вправе обратиться в эти органы исполнительной власти за разъяснением указанных правовых актов, при этом функции по оказанию консультационных правовых услуг физическим лицам отнесены к ведению не только ФТС России, но и Минфина России³. Неисполнение указанными органами исполнительной власти, ответственными за оказание публичных информационных услуг, этих информационных обязанностей влечет за собой применение мер дисциплинарной ответственности к их должностным лицам.

Таможенные органы осуществляют *информационное обеспечение деятельности органов исполнительной власти* и предоставляют сведения, полученные от субъектов таможенной деятельности, правоохранительным и иным публичным органам по их запросам⁴. Статистические сведения о перемещении товаров через таможенную границу направляются органам государственной власти независимо от запросов, а затем подлежат официальному опубликованию ФТС России. Такая информация используется при оказании правовых консультационных услуг любым участ-

¹ В соответствии с п. 5.2.8, 5.2.12 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (далее — Положение о Минфине России), Минфин России принимает по согласованию с ФТС России правовые акты, устанавливающие максимальные суммы одной банковской гарантии и максимальные суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком или одной организацией, в целях обеспечения уплаты таможенных платежей, а также порядок контроля таможенной стоимости товаров.

² О совместных сферах правовой регламентации ФТС России и Минфина России см. п. 5.2.12 Положения о Минфине России, п. 2 Указа Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473.

³ См. п. 5.7 Положения о Минфине России.

⁴ О консультационных и информационных обязанностях ФТС России и подчиненных ей таможенных органов см. п. 13, 15 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

никам внешнеэкономической деятельности. Сведения, относимые к коммерческой, банковской, налоговой или иной охраняемой законом тайне, могут быть предоставлены только правоохранительным органам в целях проведения оперативно-разыскных мероприятий. Данная информация может быть передана лицам, к которым она непосредственно относится, либо использована при оказании таким лицам публичных консультационных услуг.

В целях аккумуляции статистических и иных сведений о субъектах таможенной деятельности таможенным законодательством установлены *информационные обязанности субъектов предпринимательства*, в том числе обязанности по ведению *учета и отчетности*. Таможенный орган запрашивает документы и сведения, необходимые для целей таможенного контроля, у владельцев складов временного хранения, владельцев таможенных складов, таможенных перевозчиков и иных лиц и устанавливает срок их представления¹. Неисполнение таких запросов (в том числе их ненадлежащее исполнение в случае нарушения сроков представления) квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ. Непредставление в таможенный орган отчетности субъектами таможенной деятельности, указанными в ч. 1 ст. 59, ч. 1 ст. 177 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», либо представление заведомо недостоверных сведений квалифицируется по ст. 16.15 КоАП РФ². К индивидуальным предпринимателям, виновным в совершении указанных правонарушений, всегда применяются более обременительные санкции в сравнении с гражданами, не осуществляющими предпринимательскую деятельность. Такие нарушители несут административную ответственность в качестве *юридических лиц* (применительно к проступкам, установленным ст. 16.15 КоАП РФ)³, либо в качестве *должностных лиц* (при совершении правонарушений, предусмотренных ст. 19.7 КоАП РФ)⁴. Субъектами проступков, определенных ст. 19.7 КоАП РФ, являются также должностные лица кредитных организаций и пуб-

¹ Информационные обязанности субъектов таможенной деятельности, возложенные на них в целях обеспечения таможенного контроля, установлены ст. 98 ТКТС и ч. 1 ст. 166 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² Представление в указанных случаях документов, содержащих недостоверные сведения, содержит квалифицирующие признаки умышленного деяния (в соответствии с п. 2 примечания к ст. 16.1 КоАП РФ такие документы относятся к *недействительным* документам).

³ См. п. 1 примечания к ст. 16.1 КоАП РФ.

⁴ Корреляция административной ответственности индивидуальных предпринимателей и должностных лиц предусмотрена примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ, однако это предписание не применяется при квалификации нарушений таможенных правил (п. 1 примечания к ст. 16.1 КоАП РФ).

личных органов, виновные в неисполнении запроса таможенного органа о представлении информации¹.

Информационные обязанности, предусматривающие предоставление сведений таможенному органу по его письменному запросу, установлены в отношении следующих лиц:

а) корпоративных субъектов таможенной деятельности — таможенных перевозчиков, банков и иных кредитных организаций. Запрашиваемая у коммерческих организаций информация необходима для санкционирования таможенной деятельности (например, для выдачи разрешений);

б) физических лиц и индивидуальных предпринимателей. Предоставление дополнительных сведений обусловлено целями таможенного оформления имущества, перемещаемого через таможенную границу;

в) физических и юридических лиц — субъектов частного права, обладающих сведениями, необходимыми для проведения таможенного контроля и формирования таможенными органами информационных ресурсов. Указанные лица не относятся к непосредственным участникам таможенной деятельности (т.е. к субъектам такой деятельности). Информация, запрашиваемая таможенным органом в этих случаях, необходима для выдачи разрешений субъектам таможенной деятельности, проверки представленных ими для получения разрешений документов, проведения экспертизы таких документов. Таможенный орган самостоятельно устанавливает срок представления такой информации (см. п. 2 ст. 98 ТКТС). Нарушение этих сроков либо предоставление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ²;

г) публичных органов: органов государственной власти, муниципальных органов и их должностных лиц. Эти органы (лица) не являются непосредственными участниками отношений в таможенной сфере, но обладают информацией об исполнении субъектами таможенной деятельности фискальных и иных публичных обязанностей. Запрос таможенного органа может быть адресован и иным публичным органам, не относящимся к органам исполнительной или законодательной власти, наделенным распорядительными или иными публичными властными полномочиями в сфере контроля или социальной деятельности. К таким органам

¹ Информационные обязанности кредитных организаций и публичных органов, неисполнение которых квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ, установлены соответственно ч. 1–3 ст. 159, ч. 1 ст. 167, а применительно к публичным органам — п. 11 ч. 1 ст. 19 и ч. 2 ст. 166 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² Представление информации по запросу таможенного органа предусмотрено при проведении таможенного контроля и в иных целях таможенного регулирования (см. п. 1 ст. 98 ТКТС).

относятся Счетная палата РФ, Банк России и государственные внебюджетные фонды. Неисполнение такого запроса в определенный в нем срок либо его ненадлежащее исполнение должностным лицом публичного органа (например, представление заведомо искаженных сведений) квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ (с учетом требований, установленных ст. 2.5 КоАП РФ).

Запрос информации в рассмотренных случаях влечет за собой пролонгацию сроков осуществления соответствующей разрешительной процедуры (например, сроков рассмотрения заявлений субъектов таможенной деятельности о выдаче разрешения на осуществление таможенной процедуры таможенного склада, таможенной процедуры переработки на таможенной территории, таможенной процедуры переработки вне таможенной территории, таможенной процедуры переработки для внутреннего потребления, таможенной процедуры уничтожения товаров).

Должностные лица таможенных органов при выявлении ими признаков административного правонарушения или преступления обязаны незамедлительно передать об этом информацию соответствующему правоохранительному органу. Передача таких сведений осуществляется независимо от того, истребованы ли они в форме запроса правоохранительного органа. Нарушение должностным лицом таможенного органа указанных информационных обязанностей квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ и влечет за собой применение мер дисциплинарной ответственности (ст. 2.5 КоАП РФ). Таким образом, функции информационного обеспечения таможенного режима возложены не только на частноправовых субъектов таможенной деятельности. Права и обязанности в сфере аккумуляции, аналитической обработки и распространения информации возложены на ФТС России, правоохранительные и иные публичные органы. Нормативно-правовое регулирование информационных отношений в таможенной сфере отнесено к ведению ФТС России, приказами которой устанавливаются порядок формирования и использования информационных ресурсов таможенных органов, требования к документированной информации, порядок ее использования и другие обязательные требования¹. К информационным обязанностям таможенных органов относится *обеспечение защиты информационных систем и комплексов*, содержащих сведения, относимые к коммерческой и иной охраняемой законом тайне, персональные данные и иную информацию, от несанкционированного доступа. ФТС России осуществляет контроль за соблюдением требований к защите

¹ Полномочия ФТС России в сфере нормативной регламентации информационных полномочий таможенных органов установлены ч. 3 ст. 97, ст. 101 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»; см. также п. 2 Указа Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473.

информации, установленных таможенным законодательством и нормативными правовыми актами ФТС России¹. Несанкционированное разглашение сотрудником таможенного органа иной информации с ограниченным доступом (например, сведений, относимых к банковской, коммерческой и иной охраняемой законом тайне) квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ. Сотрудники ФТС России и подчиненных ей таможенных органов, виновные в совершении указанных правонарушений, привлекаются к мерам дисциплинарной ответственности (ст. 2.5 КоАП РФ).

Специальные таможенные режимы

В пределах таможенной территории РФ создаются специальные образования — *свободные таможенные зоны* и *зоны свободной торговли*, в отношении которых установлены специальные таможенные режимы.

☑ В соответствии с *таможенным режимом свободной экономической зоны* установлен специальный порядок исполнения субъектами предпринимательства фискальных и иных публичных имущественных обязанностей, а также обязанностей, обусловленных проведением государственного контроля. Участниками этого таможенного режима являются коммерческие организации, индивидуальные предприниматели и публичные органы, правомочия которых установлены Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». К субъектам предпринимательства, действующим в соответствии с таможенным режимом свободной таможенной зоны, не применяются методы нетарифного регулирования и установленные ими имущественные ограничения, в том числе методы публичного санкционирования. Не применяется и порядок лицензирования экспортно-импортной деятельности, установленный для других субъектов внешней торговли товарами. Такие субъекты действуют в соответствии с регистрационным свидетельством², выданным Минэкономраз-

¹ Полномочия ФТС России в сфере защиты информации от несанкционированного доступа установлены ч. 1 ст. 101 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² О регистрационных отношениях см. п. 1 ч. 1 ст. 8, ч. 5 ст. 9 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Под *запретами и ограничениями экономического характера* (ч. 1 ст. 37 указанного Федерального закона) понимаются только методы нетарифного регулирования в виде установления количественных ограничений (в том числе установления квот) экспортно-импортной деятельности, ее лицензирования и другие методы, предусмотренные в ст. 26, 27 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (см. также ст. 20 этого Федерального закона).

вития России. Ввоз на территорию особой экономической зоны и вывоз с ее территории осуществляются с письменного разрешения таможенных органов¹. Получение субъектами предпринимательства иных публичных разрешительных документов при осуществлении ими имущественных правомочий законодательством не предусмотрено².

Коммерческие организации и индивидуальные предприниматели — субъекты рассматриваемого таможенного режима — освобождаются от некоторых фискальных обязанностей, в частности, от уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, но обязаны соблюдать требования, обусловленные проведением общего контроля, отнесенного к ведению Минэкономразвития России, и специального контроля, осуществляемого налоговыми и таможенными органами³. Субъекты предпринимательства обязаны соблюдать учетные обязанности перед таможенными органами⁴.

☑ *Особый правовой режим зоны свободной торговли*, в отличие от рассмотренного выше таможенного режима, устанавливается международным договором с одним или несколькими государствами, в соответствии с которым отменяются таможенные пошлины, а также меры нетарифного регулирования⁵.

Таким образом, специальные правовые режимы предусматривают наделение субъектов предпринимательства дополнительными льготами и преимуществами при осуществлении ими фискальных

¹ См. ч. 7 ст. 37 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Процедуры публичного санкционирования, участие в которых обязательно для субъектов предпринимательства, действующих в соответствии с таможенным режимом свободной таможенной зоны, установлены в ст. 8–10 указанного Федерального закона. Лицензирование не относится к таким процедурам. Представление лицензий и иных разрешительных документов не предусмотрено и при заключении соответствующего соглашения с Минэкономразвития России (ч. 1 и 2 ст. 13, ч. 1 и 2 ст. 23 этого же Федерального закона).

² В некоторых случаях получение таких документов в Минэкономразвития России может быть обусловлено намерением субъекта предпринимательства осуществлять строительную деятельность (п. 10 ч. 1 ст. 8 указанного Федерального закона).

³ Мероприятия общего контроля регламентируются правилами ст. 11 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Методы налогового и таможенного контроля установлены соответственно ст. 82 НК РФ, гл. 15–21 ТКТС, гл. 19–21 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

⁴ Обязанности по ведению учета и отчетности перед таможенными органами урегулированы правилами ч. 16 ст. 37 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

⁵ Статус зон свободной торговли и особых экономических зон определен п. 9 ст. 2 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешне-торговой деятельности».

и иных публичных обязанностей. Государственное регулирование в этих случаях осуществляется посредством проведения общего и специального контроля.

Меры административного пресечения в сфере таможенного регулирования

Таможенные органы наделены значительными властными полномочиями, в том числе осуществляемыми с применением мер морального или физического воздействия. К превентивным полномочиям таможенных органов относятся *меры административного пресечения*, осуществляемые в целях: а) таможенного контроля (ст. 110–122 ТКТС, ст. 175, 177, 180–183 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»); б) рассмотрения дел об административных правонарушениях (ст. 27.2, 27.3, 27.7–27.10, 27.14 КоАП РФ)¹; в) проведения оперативно-разыскных мероприятий (п. 1–14 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности»); г) осуществления процессуальных действий (предварительного следствия и дознания), установленных УПК РФ.

Меры административного пресечения, установленные таможенным законодательством, применяются в отношении добросовестных лиц (ст. 111–116, 118–119 ТКТС и ст. 175 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации») и лиц, подозреваемых в совершении таможенного правонарушения (ст. 117 ТКТС).

☑ Меры административного пресечения в виде *проверки документов, сведений и устного опроса* применяются при проведении таможенных процедур в целях контроля достоверности сведений, представленных таможенному органу. Осуществление этих превентивных мер сопряжено с временным ограничением прав граждан на свободу передвижения (соответственно на срок проверки документов или устного опроса). Обязанность по представлению документов и сведений, необходимых для таможенного контроля, возложена на лиц, перемещающих имущество через таможенную границу Таможенного союза, а в иных случаях — через государст-

¹ Таможенные органы не управомочены применять временный запрет деятельности, так как административные правонарушения, отнесенные к их ведению, не предусматривают применение санкции в виде административного приостановления деятельности субъекта предпринимательства (ч. 1, 3 ст. 16.1, ст. 16.2–16.23 КоАП РФ). Временный запрет деятельности вправе применять публичные органы, осуществляющие на таможенной территории санитарно-эпидемиологический и фитосанитарный контроль.

венную границу РФ¹, и на коммерческие организации (в том числе кредитные организации). Проверка документов и сведений может производиться и в целях рассмотрения ходатайства о выдаче разрешения на осуществление предпринимательской деятельности. В этих случаях установлены продолжительные сроки проверки.

☑ Мера пресечения в виде *получения объяснений* предполагает письменную форму фиксации сведений, представленных должностному лицу таможенного органа по его устному запросу. Пояснения представляются лицами, перемещающими вещи через границу Таможенного союза, а в иных случаях — через государственную границу РФ или имеющими имущественные интересы в отношении таких вещей. Обязанность по представлению документированной информации может быть возложена на лиц, намеренных осуществлять таможенный режим в целях получения соответствующего разрешения таможенного органа. Должностное лицо таможенного органа вправе запросить в письменной форме информацию у публичных органов, располагающих сведениями, необходимыми для целей таможенного контроля.

☑ *Таможенное наблюдение* представляет собой гласную форму таможенного контроля, предусматривающую визуальное наблюдение должностными лицами таможенных органов за действиями по перевозке товаров и транспортных средств через таможенную границу и осуществлением с ними иных имущественных правомочий.

Таможенное наблюдение, проводимое в отношении добросовестных лиц и их имущества в целях таможенного контроля, следует отличать от *негласного наблюдения* как формы оперативно-разыскной деятельности, осуществляемого в целях пресечения и раскрытия преступлений (п. 6 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности»).

☑ *Таможенный осмотр имущества* включает в себя действия по визуальному осмотру транспортных средств и находящихся в них вещей. Обязательное составление акта о проведении осмотра предусмотрено только по требованию лица, в законном ведении которого находится осматриваемое имущество. При проведении таможенного осмотра не допускаются действия, нарушающие конструктивную целостность имущества (п. 1 ст. 115 ТКТС).

☑ *Таможенный досмотр имущества* предусматривает физическое воздействие в отношении досматриваемых вещей: снятие пломб, печатей, иных средств идентификации имущества,

¹ См.: ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

вскрытие упаковки, емкостей, контейнеров и т.п. Таможенный досмотр проводится в отношении имущества лиц, подозреваемых в нарушении таможенного законодательства. При наличии явных признаков правонарушения досмотр может быть проведен в отсутствие лиц, в законном ведении которых находятся осматриваемые транспортные средства и находящиеся в них вещи, в присутствии понятых и с составлением акта о проведении досмотра (п. 6, 7 ст. 116 ТКТС).

Таким образом, проведение таможенного досмотра всегда сопряжено с причинением имущественного ущерба и морального вреда лицу, подозреваемому в совершении правонарушения. Поэтому при отсутствии признаков нарушения таможенного законодательства проводится осмотр имущества в соответствии с вышеуказанным порядком, исключающим причинение вреда добросовестному лицу.

В случае установления факта правонарушения должностным лицом таможенного органа могут быть проведены оперативно-разыскные мероприятия, предусматривающие негласный осмотр транспортного средства¹.

☑ *Таможенный осмотр помещений и территорий* проводится при наличии информации о нарушении таможенного законодательства. Эта мера может быть проведена в целях пресечения или раскрытия административных правонарушений, подведомственных таможенным органам, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 16.1, ст. 16.2—16.23 КоАП РФ. Проведение такой меры, обусловленной целями таможенного контроля, регламентируется ст. 119 ТКТС и ст. 175 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации». В этих случаях не допускается осмотр жилых помещений и территорий (п. 3 ст. 119 ТКТС). При наличии признаков преступления, а также в целях получения информации, необходимой для общегосударственных нужд, должностным лицом таможенного органа с санкции судьи может быть проведено негласное обследование помещений и территорий, в том числе используемых в бытовых целях².

Осмотр помещений и территорий в целях таможенного контроля проводится по предписанию таможенного органа независимо от наличия понятых с составлением акта о его проведении. В случае противодействия в проведении осмотра сотрудник тамо-

¹ См. п. 8 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности».

² В исключительных случаях негласное обследование помещений и территорий может быть проведено с последующим уведомлением судьи (ч. 3 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности»).

женного органа вправе обеспечить доступ в помещение с применением мер физического воздействия и вскрытием блокированных помещений с последующим уведомлением прокурора (ст. 26, п. 4 ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»)¹.

☑ *Личный досмотр* относится к мерам пресечения, применяемым к лицу, подозреваемому в нарушении таможенного законодательства, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, подведомственных таможенным органам. Личный досмотр может быть также проведен в целях таможенного контроля и представляет собой его исключительную меру. Личный досмотр, осуществляемый в соответствии со ст. 117 ТКТС, предусматривает принудительные действия, не установленные при его проведении в случаях, определенных КоАП РФ. К таким действиям относится, например, обследование тела досматриваемого лица (ср. п. 6 ст. 117 ТКТС и ст. 27.7 КоАП РФ). Эта мера пресечения ограничивает конституционное право на личную неприкосновенность, но такие ограничения, поскольку они установлены указанным кодифицированным законодательством, относятся к легитимным действиям.

☑ К *исключительным мерам административного пресечения* относятся *применение физической силы* (в том числе боевых приемов рукопашного боя), *специальных средств* (в том числе резиновых палок и слезоточивых веществ) и *оружия*². Эти меры могут быть применены только в случаях, когда применение ненасильственных средств заведомо исключено в условиях пресечения противоправных действий (бездействия). Специальные средства могут быть использованы в исключительных случаях, если их применение обусловлено:

а) целями обеспечения собственной безопасности сотрудников таможенных органов (ч. 2 ст. 30 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»);

б) необходимостью пресечения противоправного деяния, в том числе в случаях, предшествующих началу противоправных действий (например, при приготовлении к ним нарушителя — ч. 2, 3 ст. 30 указанного Федерального закона). Во всяком случае сотрудник таможенного органа вправе применить одно или несколько спецсредств в случаях, когда поведение нарушителя заведомо свидетельствует о его агрессивных намерениях, например, при прибли-

¹ Присутствие понятий в случае указанных принудительных действий является обязательной мерой процессуального обеспечения.

² Далее в тексте данного параграфа используется обобщающее понятие «специальные средства» (спецсредства).

жении нарушителя к указанному сотруднику вопреки его требованию остановиться, при прикосновении к его служебному оружию;

в) превентивными целями. Например, огнестрельное оружие может быть применено для предотвращения готовящегося правонарушения при предупреждении нарушителя о применении оружия, для подачи сигнала тревоги или вызова помощи (п. 7 ч. 2 ст. 30 указанного Федерального закона).

Спецсредства не должны применяться к добросовестным лицам, в отношении которых допускается использование только ненасильственных мер пресечения. Применение спецсредств к нарушителю или подозреваемому лицу всегда сопряжено с причинением имущественного ущерба или телесного (физического), морального вреда. При этом сотрудник таможенного органа должен стремиться к минимизации таких вредоносных последствий.

Спецсредства могут быть применены наряду с другими мерами административного пресечения только в целях усиления ожидаемого правоохранительного эффекта. В частности, в целях поиска или преследования лиц, подозреваемых в совершении правонарушения, могут быть реквизированы транспортные средства добросовестного лица (п. 8 ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Применение огнестрельного оружия может быть вызвано особыми условиями проводимых оперативно-разыскных мероприятий, например, отсутствием у сотрудника таможенного органа специальных средств или невозможностью применения им физической силы. В этих случаях, а также при самообороне сотрудник может использовать не только одно или несколько спецсредств, но и любые иные подручные средства.

☑ К мерам административного пресечения относятся также *финансовые и имущественные санкции*, назначаемые таможенным органом в случае неисполнения нарушителем фискальных обязанностей или их ненадлежащего исполнения.

К *финансовым санкциям* относятся начисление пеней и взыскание денежных средств со счетов плательщика в банке (*бесспорное взыскание*). Пени начисляются таможенным органом при неуплате таможенных пошлин, налогов в установленный срок за каждый календарный день просрочки уплаты. Требование об уплате пеней выносится одновременно с письменным извещением нарушителя о сумме неисполненных фискальных обязанностей¹. Пени подле-

¹ По общему правилу пени начисляются за каждый день просрочки уплаты таможенных пошлин, налогов в процентах, соответствующих одной трехсотой ставки рефинансирования, установленной Банком России (ч. 2 ст. 151 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

жат уплате независимо от применения к нарушителю иных публичных санкций.

Решение о бесспорном взыскании принимается таможенным органом в случае неисполнения нарушителем фискальных обязанностей, определенным извещением таможенного органа об их исполнении¹. Бесспорное взыскание производится с банковских счетов нарушителя. Инкассовое поручение (распоряжение) таможенного органа на списание со счетов нарушителя и перечисление на счет Федерального казначейства или иного органа, определенного таможенным законодательством, денежных средств должно быть исполнено банком в течение одного операционного дня, следующего за днем получения такого поручения². Нарушение банком сроков исполнения указанного поручения таможенного органа квалифицируется по ст. 15.8 КоАП РФ и влечет за собой взимание административного штрафа с виновных должностных лиц банка. Корпоративная ответственность банка-нарушителя в указанных случаях установлена п. 1 ст. 135 НК РФ³.

К *имущественным санкциям* относится обращение взыскания на товары, в отношении которых таможенные пошлины и налоги не уплачены, а также на имущество, заложенное в качестве способа обеспечения фискальных обязанностей. Таможенные органы вправе обращаться взысканием, как правило, на движимое имущество, а в случаях, если предметом залога является недвижимость, также и на недвижимое имущество. В отличие от рассмотренных выше санкций, исчисляемых в денежном эквиваленте, имущественные санкции назначаются в отношении материализованной вещи, обладающей коммерческими свойствами (т.е. товара)⁴.

¹ Решение о бесспорном взыскании должно быть принято таможенным органом не позднее 60 дней со дня истечения срока исполнения фискальных обязанностей, установленных извещением, в противном случае такое решение считается недействительным и не подлежит исполнению (ч. 3 ст. 153 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

² См.: абз. 1 п. 2 ст. 60 НК РФ.

³ При истолковании нормы ст. 135 НК РФ следует иметь в виду, что таможенные органы в указанных случаях наделены полномочиями налоговых органов (п. 1 ст. 34 НК РФ).

⁴ Например, при отсутствии денежных средств на счетах плательщика таможенные органы вправе взыскивать таможенные пошлины, налоги за счет товаров, в отношении которых таможенные пошлины, налоги не уплачены (см. ст. 157 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»). Обращение взыскания таможенным органом на указанные товары производится в соответствии с п. 1 ст. 91 ТКТС. О залоге имущества как способе обеспечения уплаты таможенных платежей см. ст. 140 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», п. 1 ст. 336 ГК РФ.

Рассмотренные выше имущественные отношения обусловлены правонарушением и регламентируются административным законодательством (предписания ГК РФ в данном случае не применяются). Правовой предпосылкой их возникновения является индивидуальный фискальный обязанности нарушителя. Исполнение наказания, установленного финансовой или имущественной санкцией, может быть добровольным или принудительным, однако во всяком случае это приводит к ограничению имущественных правомочий (при обращении взыскания на часть денежных средств банковского счета нарушителя) или к их полному прекращению (например, при обращении взыскания на заложенное имущество).

Имущественные и финансовые санкции применяются к нарушителям независимо от их привлечения к административной ответственности, установленной КоАП РФ.

Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов

Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов включает в себя рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 16.1, ст. 16.2—16.23 КоАП РФ, применение мер административного пресечения и осуществление иных процессуальных действий.

☑ К административным наказаниям за нарушения таможенных правил (гл. 16 КоАП РФ) относятся главным образом имущественные санкции в виде *административного штрафа*, исчисляемого в рублевом эквиваленте, а также на основе иных критериев, крайне редко используемых применительно к другим административным правонарушениям. Так, исчисление административного штрафа *в величине, кратной сумме неуплаченных таможенных пошлин*, предусмотрено только в случае, установленном ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ. Административный штраф, исчисляемый *в сумме, кратной стоимости товаров или транспортных средств — предметов административного правонарушения*, предусмотрен санкциями ч. 1 ст. 16.1, ч. 1 ст. 16.2¹, ч. 2 ст. 16.18, ч. 2—4 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20 и ст. 16.21 КоАП РФ. Применительно к ч. 1 ст. 16.1 штраф исчисляется в максимальном размере, установленном ч. 3 ст. 3.5 КоАП РФ, т.е. в величине до трехкратного размера стоимо-

¹ Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов, а в случаях, когда административное расследование не проводится, — мировыми судьями (ч. 1, 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

сти товаров¹. В остальных случаях административный штраф взимается на основе традиционного критерия исчисления штрафа — в рублевом эквиваленте. Штраф устанавливает обременительные имущественные санкции — до 500 тыс. руб. применительно к ч. 1 ст. 16.9 и ч. 1 ст. 16.19 КоАП РФ. В данных случаях штраф взимается в максимальном размере, определенном для нарушителей таможенных правил — юридических лиц, применительно к корпоративным проступкам, установленным гл. 16 КоАП РФ².

Должностные лица таможенных органов составляют протоколы по делам о вышеуказанных правонарушениях, а постановление о назначении административного штрафа может быть вынесено только судьей. При осуществлении процессуальных действий по делам об административных правонарушениях, совершенных физическим лицом, предусматривающих административные наказания в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, в этих случаях должностным лицом таможенного органа на месте совершения правонарушения оформляется предупреждение либо налагается и взимается административный штраф³.

☑ КоАП РФ достаточно часто за нарушение таможенных правил предусматривает применение имущественной санкции в виде *конфискации* (ч. 1—3 ст. 16.1, ч. 2 ст. 16.3, ст. 16.7, ч. 1 ст. 16.9, ч. 1 ст. 16.18, ч. 1—3 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20 КоАП РФ). Санкция в виде конфискации назначается судьей, при этом анализируются документы, представленные сотрудниками таможенных органов и приобщенные к делу об административном правонарушении: протоколы, письменные пояснения подозреваемых лиц, заключение экспертов и другая документированная информация.

Объектом конфискации при нарушении таможенных правил является *движимое имущество* — транспортные средства и иные вещи, относимые к предметам административного правонарушения, например автомобили, перемещаемые через таможенную границу РФ с нарушением процедур оформления товаров. В редких

¹ Обременительные имущественные санкции могут быть применены и в других случаях. Например, взимание штрафа в величине двукратной стоимости товаров или транспортных средств — предметов административного правонарушения предусмотрено ч. 2 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20 и ст. 16.21 КоАП РФ.

² Взимание штрафа в сумме до 300 тыс. руб. предусмотрено ч. 3 ст. 16.2, ч. 1 ст. 16.3, ст. 16.22 КоАП РФ.

³ При оспаривании подозреваемым лицом факта совершения административного правонарушения должностным лицом таможенного органа составляется протокол об указанном правонарушении. Все последующие процессуальные действия по рассмотрению дела и назначении наказания осуществляются судьей.

случаях может быть конфискована *недвижимость* — специальные недвижимые имущественные объекты: летательные аппараты и суда внутреннего водного плавания, в отношении которых нарушены требования и ограничения, установленные таможенным и иным публичным законодательством, например импорт или экспорт указанной недвижимости с нарушением законодательства об экспортном контроле и иных требований, установленных законодательством о государственном регулировании внешнеторговой деятельности. К таким нарушениям относятся несоблюдение методов нетарифного регулирования, установленных Президентом РФ или Правительством РФ, в частности нарушение порядка публичного санкционирования, экспорта или импорта товаров лицом, не наделенным статусом лицензиата, либо лицензиатом, не уполномоченным на осуществление внешнеторговой сделки. Указанные сделки, совершенные юридическим лицом — субъектом внешнеторговой деятельности, являются ничтожными и не влекут за собой правовых последствий, установленных гражданско-правовым договором, а соответствующие товары, ввезенные на таможенную территорию или вывезенные с таможенной территории, подлежат конфискации как предметы административного правонарушения (ч. 2 ст. 16.3 КоАП РФ). В этих случаях лицензиат нарушает исключительное право на экспорт или импорт товара, установленное лицензией, т.е. нарушитель не вправе совершать внешнеторговую сделку, поскольку этими полномочиями наделен другой лицензиат¹.

Меры публичной регламентации в сфере внешней торговли, устанавливающие запреты и ограничения на осуществление экспортно-импортных сделок (в том числе сделок по экспорту или импорту летательных аппаратов и морских судов), могут быть введены указами Президента РФ в тех случаях, когда это необходимо для участия Российской Федерации в международных санкциях². Правительство РФ может вводить ограничения по преимуществу в отношении продовольственных товаров. В исключительных случаях, в целях обеспечения финансовой устойчивости, укрепления курса рубля, а также в целях противодействия дискриминационным мерам иностранных государств, Правительство РФ может вводить

¹ См. ч. 3 ст. 24, ч. 3, 5 ст. 26 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

² Санкции, устанавливаемые Президентом РФ, не относятся к методам нетарифного регулирования; указанные санкции вводятся в политико-правовых публичных интересах (п. 3 ч. 1 ст. 13, ст. 37 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

ограничения экспортно-импортных операций с другими товарами¹. Таким образом, конфискация специальных объектов недвижимости — предметов административного правонарушения, предусмотренных в ч. 2 ст. 16.3 КоАП РФ, может быть применена только в *исключительных случаях*, когда указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ введены ограничения или запреты на осуществление внешнеторговых сделок с такими объектами².

Конфискация за нарушение таможенных правил применяется наряду с административным штрафом либо в качестве самостоятельной санкции, при этом КоАП РФ не предусмотрены другие административные наказания, устанавливающие прямые или косвенные имущественные ограничения, кроме штрафа и конфискации. Такие ограничения могут быть обусловлены применением сотрудником таможенного органа к лицу, подозреваемому в совершении правонарушения, мер административного пресечения в виде *изъятия вещей и документов и ареста имущества* (ст. 27.10, 27.14 КоАП РФ). В этом случае устанавливаются непосредственные ограничения имущественных правомочий распоряжения и пользования подозреваемым лицом имуществом, в отношении которого применены такие меры. Релятивные ограничения имущественных прав являются следствием назначения мер пресечения, применение которых несовместимо с коммерческой деятельностью подозреваемого лица в течение срока применения такой меры (например, административного задержания физического лица или осмотра служебных помещений юридического лица).

Ограничения имущественных правомочий могут быть обусловлены не только рассмотренными выше процессуальными действиями, предусмотренными КоАП РФ. Должностные лица таможенных органов применяют такие ограничения в целях таможенного контроля в случаях:

а) приостановления выпуска товаров. Данная мера применяется в целях защиты интересов правообладателя и по его письменному обращению в таможенный орган, который и принимает решение о приостановлении выпуска товаров, являющихся, по мнению правообладателя, контрафактными, либо об отказе в применении такой меры (ч. 1 ст. 308 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»);

¹ Санкции и ограничения, устанавливаемые Правительством РФ, определены в ч. 2 ст. 21, ст. 38, 40 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

² В отличие от рассмотренных случаев, конфискация морских судов и летательных аппаратов за нарушение правил природопользования не относится к исключительно публичным санкциям (ч. 1–3 ст. 8.17, ч. 1–2 ст. 8.18, ст. 8.19, 8.20 КоАП РФ).

б) распоряжения таможенным органом товарами, изъятыми в связи с нарушением таможенного законодательства¹. Таможенный орган осуществляет публичные процедуры, предшествующие передаче указанных товаров Росимуществу, которое вправе реализовать это имущество. К таким процедурам относится уведомление законного владельца имущества о предстоящей передаче товаров и транспортных средств Росимуществу. Таможенный орган в данном случае обеспечивает действия, обусловленные распоряжением публичным имуществом;

в) остановки транспортных средств, перевозящих товары, находящиеся под таможенным контролем, в целях проверки товаров и документов на них (ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»). В данном случае таможенные органы в целях таможенного оформления и таможенного контроля распоряжаются имуществом, находящимся на законных основаниях у добросовестного лица. Принудительное перемещение транспортного средства в других случаях производится только при возбуждении дела об административном правонарушении. При этом таможенный орган распоряжается имуществом лица, подозреваемого в совершении указанного правонарушения.

Нормативные и правоприменительные акты в сфере таможенного регулирования

Таможенное законодательство представляет собой соподчиненную систему нормативных актов различной юридической силы, в его прагматическом истолковании оно включает в себя Таможенный кодекс Таможенного союза — международно-правовой договор, участниками которого являются Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация, и принятые в соответствии с ним федеральные законы — Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и другие федеральные законы, регламентирующие правоотношения в сфере таможенного регулирования². Наличие кодифицированного законодательства не исключает принятия федеральных законов, устанавливающих специальные таможенные режимы

¹ См.: ч. 1 ст. 190 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² Федеральный закон «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза» промульгирован 2 июня 2010 г. (Федеральный закон № 114-ФЗ). Разумеется, в систему таможенного законодательства входят и федеральные законы, принятые до введения в действие ТКТС и соответствующие его предписаниям.

и применяемых наряду с названным Кодексом. Например, статус таможенного режима свободной таможенной зоны определен гл. 8 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; статус зон свободной торговли установлен п. 9 ст. 2 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Административная ответственность субъектов предпринимательства, а также должностных лиц публичных органов, обеспечивающих таможенный режим наряду с органами системы ФТС России, установлена КоАП РФ и дисциплинарными уставами (ст. 2.5 КоАП РФ). Предписаниями публичного законодательства регулируются имущественные отношения, обусловленные правомочиями пользования и распоряжения товарами и транспортными средствами, приостановления вещных правомочий добросовестного лица (например, при реквизиции имущества) либо их полного прекращения (в случае изъятия из незаконного ведения ограниченно оборотоспособных вещей либо имущества, изъятых из оборота).

Применительно к указанной системе таможенного законодательства следует иметь в виду особую соподчиненность ТКТС и Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», в соответствии с которой отдельные таможенные правоотношения регламентируются только ТКТС¹ или только вышеуказанным Федеральным законом², применительно к таким таможенным правоотношениям унифицированные процедуры регламентации не применяются. Избирательное применение таможенного законодательства, обусловленное политико-правовыми предпосылками, предусмотрено и в иных случаях³.

В случаях, прямо предусмотренных таможенным законодательством, нормативно-правовое регулирование осуществляется указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Принятие таких актов обусловлено реализацией публичной политики в сфере таможенного регулирования. К ведомственным источникам правовой регламентации относятся нормативные правовые акты, принимаемые ФТС России и Минфином Рос-

¹ ТКТС регламентировано большинство мер таможенного контроля, а именно таможенного досмотра (ст. 116), личного таможенного досмотра (ст. 117), проверки маркировки товаров (ст. 118).

² Применение должностными лицами таможенных органов физической силы и специальных средств осуществляется в соответствии с предписаниями, установленными § 3 гл. 2 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

³ См.: ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

сии (применительно к фискальной сфере)¹. При осуществлении внутреннего контроля ФТС России дает поручения таможенным органам и вправе отменять их правовые акты, противоречащие таможенному законодательству². ФТС России осуществляет отдельные функции управления публичным имуществом, находящимся в ведении таможенных органов, в частности инициирует процедуру создания, реорганизации и ликвидации унитарных предприятий и учреждений, входящих в систему ФТС России, и тем самым определяет содержание их имущественных правомочий³.

ФТС России и подчиненные ей территориальные органы — региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты — осуществляют правоприменительную деятельность и принимают индивидуальные правовые акты. К таким актам относятся *акты процессуального обеспечения*, посредством которых таможенные органы реализуют свои властные полномочия, например, решения или предписания начальника или должностного лица таможенного органа о проведении мер административного пресечения в виде личного досмотра, осмотра помещений и территорий, изъятия товаров, документов и наложения ареста на товары, проведения выездной таможенной проверки⁴. Акты процессуального обеспечения включают в себя также протоколы о применении указанных мер административного пресечения, протоколы об

¹ См. п. 2 Указа Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы». Статус ФТС и Минфина России в сфере нормативной регламентации таможенных отношений установлен соответственно ч. 2 и 3 ст. 3 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² Минфин России контролирует исполнение таможенными органами своих нормативных актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости имущества и вправе отменять правовые акты таможенных органов, принятые в сфере фискального регулирования (п. 5.2.8, 5.2.12, 10.9, 10.10 Положения о Минфине России). Полномочия ФТС России в сфере нормативно-правовой регламентации таможенной деятельности установлены п. 2 Указа Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473.

³ ФТС России направляет в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов по указанным вопросам. При осуществлении вышеуказанных функций ФТС участвует в реализации имущественных правомочий, в частности, пользования и распоряжения объектами федеральной недвижимости, переданными в ведение подчиненных таможенным органам унитарным предприятиям и учреждениям.

⁴ В отличие от вышеуказанных мер пресечения выездная таможенная проверка может быть проведена только на основе решения таможенного органа, принятого его начальником или заместителем (см. ст. 179 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

административных правонарушениях, определения о назначении административного расследования (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ) и др.¹

Акты процессуального обеспечения устанавливают обязанности лица либо фиксируют их исполнение. К таким актам относятся требования таможенного органа об исполнении фискальных обязанностей, уведомления, подтверждающие их исполнение, решение таможенного органа о бесспорном взыскании таможенных платежей, адресованное банку, и т.д. Таможенный орган, принимая такие акты, осуществляет свои имущественные правомочия пользования и распоряжения товарами, находящимися под таможенным контролем, или имуществом, обращенным в федеральную собственность (см. ст. 186, 187, 189, 190 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

К *актам публичного санкционирования* относятся письменные разрешения, выдаваемые таможенным органом (его должностным лицом) собственнику или пользователю имущества; свидетельства, подтверждающие включение коммерческой организации в соответствующий реестр субъектов таможенной деятельности, а также уведомления об исключении из таких реестров (ст. 54, 57, 142, 144 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Правоприменительная деятельность таможенного органа всегда обусловлена его полномочиями, в том числе и в сфере информационного обеспечения. В целях ведения собственных информационных ресурсов таможенные органы истребуют сведения, необходимые для проведения таможенного контроля не только у субъектов предпринимательства — владельцев таможенных складов, таможенных перевозчиков и др., но и у правоохранительных и иных публичных органов (п. 11 ч. 1 ст. 19, ч. 2 ст. 166 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»). Запросы о представлении документированной информации относятся к *актам информационного обеспечения*. Неисполнение требований таможенного органа, указанных в запросе, их ненадлежащее исполнение квалифицируется по ч. 3 ст. 16.12 КоАП РФ (если нарушителем является субъект предпринимательства) или по ст. 19.7 КоАП РФ (применительно к сотрудникам публичного органа-нарушителя).

Правоприменительная деятельность таможенного органа затрагивает также сферу обеспечения индивидуальных и корпоративных прав и интересов. К *правоохранительным актам* тамо-

¹ К таким актам относятся, в частности, протоколы о применении сотрудником таможенного органа мер административного пресечения, установленных КоАП РФ (п. 6 ч. 1 ст. 27.3, ст. 27.4, ч. 6 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.8, ч. 6 ст. 27.10).

женного органа относятся его решения, принятые в результате процедур административного обжалования действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. К таким актам относятся решение об отказе в рассмотрении жалобы (ч. 1 ст. 44 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»), решение об отказе в удовлетворении обжалуемого действия (бездействия) (п. 1 ч. 3 ст. 48 указанного Федерального закона), решение об удовлетворении жалобы полностью или частично (п. 2 ч. 3 ст. 48 того же Федерального закона).

Физическое, юридическое лицо вправе обжаловать действия (бездействие) должностного лица, установленное правоприменительным актом, избрав процедуру судебного или административного обжалования. При судебном обжаловании лицо подает жалобу в соответствии с законодательством о гражданском судопроизводстве и судопроизводстве в арбитражных судах. В процессе административного обжалования жалоба направляется в вышестоящий таможенный орган, а при обжаловании действия (бездействия) должностного лица — в таможенный орган, в котором проходит службу это лицо¹. Податель жалобы вправе избрать одновременно административную и судебную процедуру обжалования (ч. 2 ст. 37 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»)².

Специальные процедуры обжалования предусмотрены применительно к обжалованию актов таможенных органов, принятых в соответствии с процедурами, установленными КоАП РФ, например протоколов об административных правонарушениях или о применении мер административного пресечения, определений об отказе в возбуждении указанного дела, определений о проведении административного расследования и др. В остальных случаях применяются унифицированные процедуры административного или судебного обжалования, определенные гл. 3 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

¹ При обжаловании действий (бездействия) начальника таможенного органа жалоба подается в вышестоящий таможенный орган, жалоба на решение, действия (бездействие) ФТС России подается непосредственно в этот орган исполнительной власти (ср. ч. 1 и 3 ст. 38 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

² Одновременное использование указанных процедур обжалования допускается Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации», однако согласно п. 3 ч. 1 ст. 44 указанного Федерального закона таможенный орган вправе отказать в рассмотрении жалобы, если она уже принята судом, арбитражным судом к рассмотрению либо по ней вынесено решение.

19.3. Пограничный режим

Публичный статус пограничного режима

Пограничный режим представляет собой систему мер превентивной властной деятельности, осуществляемых пограничными органами в целях предотвращения и пресечения правонарушений на *государственной границе Российской Федерации* (государственной границе) и иными правоохранительными органами, в пределах пограничной зоны и в пунктах пропуска через государственную границу. Пограничный режим предусматривает особый правовой режим передвижения граждан и перемещения их имущества через государственную границу и пребывания физических лиц в пограничной зоне. В целях обеспечения пограничного режима установлены *ограничения публичных и экономических прав* субъектов предпринимательства и иных лиц. К публичным ограничениям относятся дополнительные обязанности лиц, пересекающих государственную границу или находящихся в пограничной зоне, обусловленные проведением таможенного, иммиграционного, транспортного, пограничного и иного государственного контроля.

Контрольные мероприятия включают в себя проверку документов, проведение личного досмотра, досмотра транспортных средств и имущества, перемещаемых через государственную границу¹. При проведении контроля в указанных случаях ограничиваются права граждан на личную неприкосновенность, а применительно к досмотру — также и право на свободу передвижения (ч. 1 ст. 22, ч. 2 ст. 27 Конституции РФ). Установление запретов на въезд в Российскую Федерацию или выезд за ее пределы означает приостановление права лиц на свободу передвижения либо его бессрочное прекращение². В пределах *пограничной зоны* (т.е. в пределах пятикилометровой полосы местности от государственной границы) ограничивается право граждан на проведение общественно-политических и культурных мероприятий. Легитимное проведение таких мероприятий допускается на основании разрешения пограничных органов, которым устанавливаются место проведения, количество участников и лица, ответственные за их проведение. Пограничные органы вправе регламентировать проведение митингов, демонст-

¹ Обязанности, установленные при передвижении лиц через государственную границу, а также обязанности, обусловленные проведением пограничного и иных видов государственного контроля, установлены в разд. III «Режим Государственной границы» Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

² См. ч. 3 ст. 11 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

раций и других публичных мероприятий, проводимых в пограничной зоне (например, устанавливать фиксированное количество их участников, сокращать перечень таких лиц, поданных в заявке на проведение мероприятия, устанавливать особые сроки проведения), либо запрещать их проведение¹.

Пограничные органы самостоятельно устанавливают территориальные пределы пограничных зон, определяя муниципальные образования, входящие в их состав, в отношении которых установлены ограничения, обусловленные пограничным режимом. Перечень населенных пунктов и объектов муниципальной недвижимости, расположенных в пределах пограничной зоны, определяется пограничными органами по согласованию с исполнительным органом местного самоуправления. При этом пограничный орган вправе отклонить соответствующее предложение муниципального органа. Таким образом, в целях осуществления пограничного режима могут быть установлены дополнительные обязанности муниципальных образований в части владения, пользования или распоряжения муниципальным имуществом (прежде всего — недвижимостью)², что влечет за собой и ограничение *публичной компетенции органов местного самоуправления*, установленной ч. 1 ст. 130 Конституции РФ.

Ограничения рассмотренных выше публичных прав устанавливаются в отношении отдельного физического лица, группы лиц, либо такие ограничения определяют форму осуществления публичных прав юридическим лицом (например, общественным объединением, в том числе политической партией), заявившим пограничному органу о своем намерении провести митинг, шествие, иное политическое или культурное мероприятие.

В целях осуществления пограничного режима устанавливают не только рассмотренные выше ограничения публичных прав. Пограничные органы санкционируют *деятельность субъектов предпринимательства*, расположенных в пределах пограничной зоны, выдавая разрешения на осуществление хозяйственной, промысловой и иной коммерческой деятельности либо запрещая ее проведение³. Имущественные обременения могут быть установле-

¹ О регламентации пограничными органами проведения указанных публичных мероприятий см. ч. 1 ст. 18 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

² Например, введение ограничений хозяйственной деятельности муниципальных предприятий и учреждений, расположенных в пределах пограничной зоны (ст. 18, 19 указанного Закона).

³ См. ст. 18, 19 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации». Например, в соответствии с ч. 1 ст. 19 в целях недопущения переноса заразных болезней через государственную границу может быть запрещено или ограничено содержание и выпас скота в полосе местности (карантинной полосе) вдоль государственной границы на суше.

ны в отношении маломерных судов, например при определении пограничным органом фиксированного срока пользования судном и при дополнительных учетных обязанностях их владельцев¹. Пограничные органы выдают разрешения на промысловую, изыскательскую и иную деятельность, осуществляемую в пределах российской части пограничных рек, озер и иных водоемов².

Меры административного пресечения

Пограничные органы осуществляют властные полномочия при применении мер административного пресечения, установленных Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и КоАП РФ. В соответствии с указанными законами к ведению пограничных органов отнесены различные властные действия. Меры административного пресечения применяются к добросовестным гражданам в целях обеспечения контроля за соблюдением ими правил пограничного режима. Такие меры применяются также к лицам, подозреваемым в нарушении указанных правил, и к нарушителям.

☑ Мера пресечения в виде *ограничения передвижения граждан* устанавливается пограничными органами при проведении поиска нарушителей Государственной границы, а также в случаях воспрепятствования ее незаконным массовым пересечениям. Эта мера применяется внутренними войсками МВД России совместно с пограничными органами³.

☑ *Административное задержание физических лиц и их доставка в места расположения подразделений пограничных органов* применяется к лицам, подозреваемым в нарушении пограничного режима. При административном задержании отечественного или иностранного судна оно конвоируется в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств правонарушения⁴.

Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» определены различные сроки административного задержания. Унифицированный срок административного задержания установлен в ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ, он не должен превышать 48 часов. Предельный срок административного задержания, определенный указанным выше Законом, по общему правилу не должен

¹ См. ст. 20 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

² См. там же ст. 21. Ведение промысловой и иной деятельности в пределах территориального моря Российской Федерации допускается только в случае предварительного уведомления пограничного органа.

³ См. п. 5 ст. 28 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

⁴ См. подп. 3 ч. 2 ст. 30 указанного Закона.

превышать 72 часов, с сообщением об этом письменно прокурору в течение 24 часов с момента задержания. При отсутствии у подозреваемого в совершении правонарушения документов, удостоверяющих личность, лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок до 10 суток с санкции прокурора¹.

При проведении административного задержания пограничные органы и органы ведомственного контроля проводят *проверку документов, устный опрос* и получают *письменные пояснения* граждан². В тех случаях, если при проверке документов необходимо исследование их подлинности и достоверности указанных в них сведений, документы изымаются для проведения *экспертизы*. При проверке подлинности и достоверности документов может быть использована *специальная информация*, в том числе сведения, полученные при проведении негласных форм оперативно-разыскной деятельности, например, прослушивания телефонных переговоров, снятия информации с технических каналов связи или оперативного внедрения. Проверка документов производится на основе информации, имеющейся в распоряжении публичного органа, или на основе сведений, полученных по его запросу от государственных и муниципальных органов или иных лиц. Запрос о предоставлении информации в указанных случаях подлежит неукоснительному исполнению. Неисполнение этих требований (в том числе их ненадлежащее исполнение при несоблюдении сроков представления информации) квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ. Сведения, необходимые для уточнения информации, полученной при проверке документов, могут быть получены при проведении устного опроса лица или в форме письменных пояснений. Отказ от предоставления таких сведений квалифицируется по ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ. При возбуждении дела об указанных административных правонарушениях необходимо учитывать особенности истребования информации — по письменному запросу или на основе устного требования должностного лица органа публичного контроля: неисполнение такого требования содержит квалифицирующие признаки правонарушения, установленного ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ.

☑ Мера пресечения в виде *личного досмотра* проводится должностными лицами пограничных и таможенных органов в пределах

¹ См. подп. 4 ч. 2 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

² См. п. 7 Положения о применении средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 2 февраля 2005 г. № 50 (далее — Положение о применении средств и методов контроля).

пограничной зоны. Сотрудники органов, осуществляющих иммиграционный и санитарно-карантинный контроль, проводят личный досмотр в пунктах пропуска через государственную границу. Проведение личного досмотра в целях обеспечения пограничного контроля существенно отличается от меры административного пресечения, предусмотренной ст. 27.7 КоАП РФ. Суть этих различий в следующем:

1) личный досмотр производится на основе различных процессуальных требований. Проведение личного досмотра в целях обеспечения пограничного контроля допускается только по письменному решению начальника органа публичного контроля или его заместителя. В соответствии с ч. 1 ст. 27.2, ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ личный досмотр проводится по устному требованию должностного лица, уполномоченного на применение этой меры административного пресечения¹;

2) личный досмотр представляет собой исключительный метод пограничного контроля, и его применение допускается только в отношении лиц, относительно которых имеются сведения об их намерении скрыть товары (предметы), незаконно перемещаемые через государственную границу. Личный досмотр в соответствии с КоАП РФ представляет собой единое процессуальное действие, осуществляемое при доставлении и административном задержании и применяемое к лицу, подозреваемому в совершении проступка, в качестве унифицированной процедуры. Таким образом, КоАП РФ не рассматривает личный досмотр в качестве исключительной меры принуждения;

3) личный досмотр, проводимый в целях пограничного контроля, предусматривает обследование медицинским сотрудником лица, подозреваемого в совершении правонарушения;

4) личный досмотр проводится сотрудником органа публичного контроля только в присутствии понятых. Соответствующая мера административного пресечения, предусмотренная в КоАП РФ, может быть проведена и без понятых².

¹ О процессуальных требованиях при проведении личного таможенного досмотра см. ст. 117 ТКТС (применительно к таможенному контролю). При проведении иммиграционного и санитарно-карантинного контроля порядок личного досмотра установлен п. 15 Положения о применении средств и методов контроля.

² Проведение личного досмотра без понятых допускается только в случаях, установленных ч. 4 ст. 27.7 КоАП РФ. Личный досмотр, осуществляемый должностными лицами пограничных и иных публичных органов, проводится в соответствии с правилами применения этой меры пресечения, установленной ст. 117 ТКТС. Порядок осуществления личного досмотра в соответствии со ст. 27.7 КоАП РФ, предусматривающий не столь обременительные ограничения прав досматриваемого

☑ Мера административного пресечения в виде *изъятия вещей и документов* может применяться по результатам личного досмотра и независимо от его проведения — в целях осуществления пограничного контроля. В последнем случае документы временно изымаются у добросовестных граждан для подтверждения достоверности указанных в них сведений. Изъятию подлежат также недействительные документы¹. В отличие от аналогичной меры административного пресечения, установленной ст. 27.10 КоАП РФ, изъятие вещей и документов, проводимое на территории пограничного режима, может быть осуществлено и в отсутствие понятых.

☑ При осуществлении меры административного пресечения в виде *отбора проб (образцов)* предусматривается изъятие определенного количества грузов, товаров для последующего проведения экспертизы. Эта мера применяется по результатам проведения досмотра транспортных средств, грузов, товаров и представляет собой единую процессуальную форму контроля². Отбор проб (образцов) применяется в целях предотвращения или пресечения правонарушения, и в этом случае ограничиваются имущественные права подозреваемого. Рассматриваемая мера административного пресечения может быть применена к имуществу добросовестного лица в превентивных правоохранных целях, например при проведении сотрудниками Роспотребнадзора мероприятий санитарно-эпидемиологического надзора.

☑ Пограничные органы вправе производить *арест имущества*. Эта мера административного пресечения применяется в отношении товаров, грузов и транспортных средств только при наличии подозрений в их незаконном перемещении через государственную границу³. Собственник имущества или иное лицо, у которого оно находится, не вправе распоряжаться арестованным имуществом в течение всего срока осуществления процессуальных действий, подтверждающих или опровергающих наличие факта правонарушения. Арест товаров, грузов и транспортных средств допускается только в пределах приграничной территории при отсутствии на ней таможенных органов.

☑ *Реквизиция транспортных средств* осуществляется должностными лицами пограничных органов при проведении оперативно-разыскных мероприятий, например при поиске лиц, по-

лица, в данном случае не применяется (см. указанное предписание ТКТС, п. 15 Положения о применении средств и методов контроля и ч. 1—4 ст. 27.7 КоАП РФ).

¹ См. подп. 8 ч. 2 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

² См. абз. 2 п. 14 и п. 17 Положения о применении средств и методов контроля.

³ См. подп. 9 ч. 2 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

дозреваемых в совершении правонарушения. Реквизиция может быть применена к транспортным средствам любых форм собственности. При этом такие средства временно изымаются у собственника или иного лица, у которого они находятся на законных основаниях, и используются в целях осуществления поисковых мероприятий или иных публичных потребностей. Реквизиция транспортных средств производится с соблюдением установленных процессуальных гарантий защиты имущественных прав, при этом вред, причиненный собственнику транспортных средств, возмещается по решению суда. Реквизированные транспортные средства возвращаются их собственнику (владельцу) после прекращения действия обстоятельств, в связи с которыми была применена реквизиция, например после проведения в приграничной территории оперативно-разыскных мероприятий¹.

☑ *Сопровождение транспортных средств, грузов и товаров* осуществляется сотрудником контрольного органа от государственной границы до пункта пропуска через нее в целях исключения несанкционированной посадки или высадки лиц и погрузки (выгрузки) грузов, товаров². Данная мера административного пресечения не применяется при осуществлении административно-процессуальной деятельности, предусмотренной КоАП РФ.

☑ В целях пограничного контроля различается проведение *осмотра транспортных средств, грузов и товаров и их досмотра*. При осуществлении процессуального действия в виде досмотра вскрываются упаковки грузов и товаров или грузовых помещений, контейнеров, снимаются соответствующие пломбы, печати, при этом может быть нарушена конструктивная целостность досматриваемых вещей. Досмотр транспортного средства, в соответствии с КоАП РФ, не допускает причинения механического воздействия досматриваемым вещам и иного вреда.

☑ При возбуждении дела об административном или ином правонарушении сотрудники пограничных органов вправе производить *осмотр помещений и прилегающих к ним территорий*. В отличие от аналогичной меры административного пресечения, установленной ст. 27.8 КоАП РФ, осмотру подлежат не только помещения, используемые в служебных целях, но и жилые помещения. При этом присутствие понятых не является обязательной процессуальной мерой. Осмотр помещений (территорий) допус-

¹ Реквизиция имущества осуществляется только при наличии рассмотренных выше чрезвычайных обстоятельств с соблюдением имущественных гарантий владельца (собственника) транспортных средств, т.е. с возмещением вреда, причиненного имуществу его временным использованием в публичных целях (ст. 242 ГК РФ).

² См. п. 12 Положения о применении средств и методов контроля.

кается при наличии рассмотренных выше чрезвычайных обстоятельств (таких, как проведение оперативно-разыскных мероприятий и в других подобных случаях)¹.

Меры административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, установленные правилами ст. 119 ТКТС, ст. 175 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и ст. 27.8 КоАП РФ, применяются в отношении объектов недвижимости, используемых в коммерческих целях и находящихся в собственности субъектов предпринимательства².

☑ В отличие от указанных выше мер *осмотр помещений и территорий пунктов пропуска через государственную границу* проводится в целях пограничного контроля. В данном случае осмотр осуществляется в отношении недвижимости, используемой исключительно в публичных целях и находящейся в федеральной собственности или в собственности субъектов РФ. Указанная мера административного пресечения применяется должностными лицами ФТС России, ФМС России, Роспотребнадзора и Ространснадзора, осуществляющими соответственно таможенный, иммиграционный, санитарно-карантинный и транспортный контроль, и предусматривает проведение проверок не только служебных, но и бытовых помещений, при этом лица, обнаруженные в пунктах пропуска, могут быть подвергнуты личному досмотру.

Таким образом, при проведении осмотра помещений и территорий должностные лица органов публичного контроля наделяются различными полномочиями. Сотрудники пограничных органов, органов ФТС России и ФМС России в соответствии с их полномочиями, установленными Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» вправе проводить осмотр любых объектов недвижимости, независимо от форм собственности. Осмотр проводится в плановом порядке; при наличии сведений о противоправных действиях в пунктах пропуска проводятся внеплановые контрольные мероприятия³.

¹ Осмотру могут быть подвергнуты любые помещения, за исключением тех из них, на которые распространяется дипломатический иммунитет (подп. 12 ч. 2 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации»).

² Осмотр помещений и территорий как мера таможенного контроля проводится по преимуществу в отношении указанных объектов недвижимости, используемых в предпринимательских целях на территории пограничной зоны. Осмотру подлежат и публичные объекты недвижимости (за исключением жилых помещений). Осмотр помещений и территорий в соответствии с КоАП РФ не производится в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

³ См. абз. 2 п. 16 Положения о применении средств и методов контроля.

☑ *Временный запрет деятельности* и другие меры административного пресечения применяются сотрудниками пограничных органов при осуществлении процессуальных действий, установленных КоАП РФ¹.

Меры административного пресечения применяются в целях *обеспечения пограничного режима*, и в этом случае должностные лица пограничных органов осуществляют властные действия, установленные Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации». При возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.11, 8.16—8.20, 8.33, 8.35, ч. 2 ст. 8.37, ст. 8.38, 18.1—18.7, 18.14, ч. 2 ст. 19.4 КоАП РФ, и при рассмотрении дел об указанных правонарушениях должностные лица пограничных органов применяют только меры административного пресечения, установленные КоАП РФ, и осуществляют иные предусмотренные данным Кодексом процессуальные действия, в частности принимают решение о проведении административного расследования². Сотрудники пограничных органов наделены обширными *административно-юрисдикционными полномочиями*. В частности, они вправе применять меры административного пресечения, предусмотренные ст. 27.2—27.3, 27.7—27.10, 27.14, 27.16 КоАП РФ (в том числе административное задержание и временный запрет деятельности — п. 4 ч. 1 ст. 27.3, ст. 8.38, ч. 2 ст. 27.16 КоАП РФ).

Организационно-правовая структура обеспечения пограничного режима

Пограничный режим осуществляется должностными лицами пограничных органов ФСБ России во взаимодействии с военнослужащими войск ПВО и ВМФ системы Минобороны России и внутренними войсками МВД России³. В осуществлении пограничного режима участвуют должностные лица федеральных служб, к ведению которых отнесены:

- таможенный контроль (ФТС России);

¹ Например, при возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.38 КоАП РФ «Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов». Применение временного запрета деятельности установлено также в подп. 11 ч. 2 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации». При этом должны быть уведомлены соответствующие муниципальные органы.

² Проведение административного расследования возможно только при нарушении законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, валютного законодательства и в иных случаях, установленных правилами ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ.

³ О полномочиях Минобороны России, МВД России см. п. 1.1, п. 3 и 5 ст. 28, ст. 31—34 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

- иммиграционный контроль (ФМС России);
- санитарно-карантинный контроль (Роспотребнадзор);
- ветеринарный и фитосанитарный контроль (Россельхознадзор);
- транспортный контроль за осуществлением международных автомобильных перевозок (Ространснадзор)¹.

При проведении транспортного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного контроля должностные лица органов ведомственного контроля в соответствии с Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» наделяются особыми властными полномочиями. Нормативно-правовое регулирование проведения ведомственных контрольных мероприятий осуществляется Правительством РФ². Должностные лица органов ведомственного контроля в указанных случаях вправе проводить оперативно-разыскные мероприятия в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-разыскной деятельности».

Внешнеполитическое и международно-правовое обеспечение пограничного режима осуществляется МИД России, к ведению которого отнесено разрешение инцидентов на государственной границе³.

Основные полномочия по обеспечению пограничного режима входят в компетенцию пограничных органов ФСБ России. В сфере нормативно-правового регулирования ФСБ России принимает распоряжения по вопросам соблюдения пограничного режима, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами независимо от подчиненности и форм собственности⁴. Пограничные органы ФСБ России осуществляют правоприменительную деятельность и принимают следующие *индивидуальные правовые акты*:

а) представления об устранении причин и условий правонарушений⁵;

¹ См. п. 4 ст. 28 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и подп. 5.1.4 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398.

² См. ч. 5 ст. 11 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации». Порядок проведения ведомственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу регламентируется Положением о применении средств и методов контроля. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не применяется при осуществлении вышеуказанных контрольных действий (ч. 3 ст. 1).

³ Полномочия МИД России в указанной сфере установлены правилами п. 1 ст. 28 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации». К ведению МИД отнесены и разрешительные полномочия, в частности оформление документов на право въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства.

⁴ См. абз. 4 ст. 34 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

⁵ См. п. 16 ч. 2 ст. 30 указанного Закона.

б) запросы о представлении информации, необходимой для обеспечения своих полномочий¹;

в) акты процессуального обеспечения, регламентирующие властную принудительную деятельность, например устанавливающие порядок применения мер административного пресечения, предусмотренных Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и КоАП РФ².

К индивидуальным правовым актам относятся разрешительные документы пограничных органов, подтверждающие право субъектов предпринимательства и других лиц на осуществление коммерческой, изыскательской, научной или иной деятельности на пограничной территории³.

Наряду с ФСБ России в правовой регламентации пограничного режима участвуют и другие федеральные органы исполнительной власти, нормативными правовыми актами которых устанавливаются *территория пограничной зоны*⁴ и *ветеринарный режим* в ее пределах⁵.

К индивидуальным правовым актам относятся предписания, приказы, распоряжения, которыми устанавливаются полномочия должностных лиц при проведении ветеринарного, транспортного, таможенного и пограничного контроля⁶. К актам индивидуального применения относятся также пропуски, выдаваемые органами системы Минтранса России на въезд (выезд) лиц, транспортных средств, ввоз грузов и иного имущества по согласованию с пограничными органами⁷.

Таким образом, пограничный режим включает в себя предписания, установленные Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации», а также подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые федеральными министерствами и ведомствами

¹ См. п. 14 ч. 2 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

² К таким мерам административного пресечения относится административное задержание. Временные параметры применения этой меры, определенные п. 4 ч. 2 ст. 30 указанного Закона, значительно превышают предельный срок административного задержания нарушителей пограничного режима, установленный ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ.

³ О разрешительном или уведомительном порядке осуществления предпринимательской, научной и иной деятельности на Государственной границе см. ч. 1 и 2 ст. 18, ст. 20, п. 2 ст. 21, ч. 5 ст. 24 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

⁴ См. подп. 2 ст. 16 указанного Закона.

⁵ Ветеринарный режим в пределах карантинных полос определяется нормативными правовыми актами Минсельхоза России или по его поручению ветеринарными органами субъектов РФ (ч. 2 ст. 19 указанного Закона).

⁶ См. там же ч. 5 ст. 11.

⁷ Пропуска в этих случаях выдаются администрацией аэродромов, морских, речных портов, железнодорожных вокзалов и других транспортных предприятий (ст. 23 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации»).

в указанных случаях. Условия правовой регламентации пограничного режима определяются требованиями ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, в соответствии с которыми властные полномочия публичных органов, осуществляющих пограничный режим, устанавливаются вышеназванными актами и иными нормативными правовыми актами, прежде всего постановлениями Правительства РФ¹. В соответствии с предписанием ч. 3 ст. 56 Конституции РФ подзаконные акты (в том числе и постановления Правительства РФ) не могут непосредственно устанавливать властные полномочия органов, обеспечивающих пограничный режим, поскольку осуществление таких полномочий всегда сопряжено с ограничением прав граждан. Таким образом, нормативными правовыми и правоприменительными актами публичных органов определяются условия осуществления запретов и ограничений, установленных непосредственно Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

Ответственность за нарушение пограничного режима

К *нарушениям пограничного режима* относится виновное неисполнение должностными лицами, гражданами, субъектами предпринимательства и публичными органами, организациями, учреждениями обязанностей, установленных Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации». При квалификации таких правонарушений сотрудники пограничных и иных публичных органов, а также частноправовые лица привлекаются к гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности.

☑ *Гражданско-правовая ответственность* сотрудников пограничных и иных правоохранительных органов, а также сотрудников органов публичного контроля обусловлена вредом (ущербом), причиненным их незаконными действиями (бездействием). К таким деяниям относятся применение мер административного пресечения (в том числе огнестрельного оружия и специальных средств) в тех случаях, когда их применение не соответствовало правовым предпосылкам, установленным ст. 35, 36 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», в частности, когда противодействие противоправному деянию или задержание нарушителей может быть осуществлено другими средствами.

Причинение физического (телесного) вреда, имущественного ущерба, морального и репутационного вреда может быть обусловлено не только действиями, но и бездействием должностного лица,

¹ Правовая регламентация пограничного режима в форме актов Правительства РФ предусмотрена в случаях, установленных ч. 2 ст. 8, ч. 1, 5 и 6 ст. 11, ч. 1 ст. 12, ч. 1 и 5 ст. 14, ч. 2 ст. 15, ст. 38 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

не принимающего меры по пресечению правонарушения, например в случаях, когда по факту совершенного административного правонарушения не производятся соответствующие процессуальные действия: не составляется протокол либо выносится определение об отказе в возбуждении дела. Иногда причинение ущерба (вреда) является следствием издания акта индивидуального применения — определения о проведении административного расследования, постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении и иных правоприменительных актов. В этих случаях пострадавший оспаривает в суде правомерность принятия такого акта.

Имущественный ущерб, физический (телесный), моральный вред, причиненный физическому лицу, а также вред, причиненный деловой репутации юридического лица, возмещается за счет федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета в соответствии с правилами гражданского судопроизводства¹.

☑ Субъектами *административной ответственности* за нарушение правил пограничного режима являются отечественные и зарубежные субъекты предпринимательства (применительно к правонарушениям, предусмотренным ч. 1 и 2 ст. 8.17, ст. 8.20, ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.3 КоАП РФ), граждане, нарушающие правила пользования объектами животного мира и иные правила природопользования (ст. 7.11, 8.33, 8.35), а также должностные лица или юридические лица, не соблюдающие разрешительные правила или иные обязанности (ст. 8.16, ч. 3 ст. 8.17, ст. 8.19 КоАП РФ). Субъекты предпринимательства при совершении указанных правонарушений привлекаются к административной ответственности в качестве должностных лиц (в отношении таких нарушителей всегда применяются более обременительные публичные санкции в сравнении с гражданами). Правила публичного санкционирования, за нарушение которых установлена административная ответственность, включают в себя лицензионные требования, а также требования, установленные разрешением на осуществление хозяйственной деятельности, выданным пограничным органом (ч. 1 и 2 ст. 8.17, ч. 1 ст. 8.18 КоАП РФ).

При возбуждении должностным лицом пограничного органа дела об административном правонарушении могут быть применены рассмотренные выше меры административного пресечения, а также иные превентивные меры, в частности *меры физического воздействия, огнестрельное оружие* и другие *специальные средст-*

¹ Цивилистическая ответственность пограничных органов как органов, наделенных полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности, установлена правилами ст. 1069, 1070 ГК РФ.

ва, например наручники, резиновые палки, устройства, блокирующие движение транспортного средства. В отличие от мер административного пресечения, применяемых к лицам, подозреваемым в совершении нарушения, указанные превентивные меры могут быть применены только к лицам, противоправные действия которых явно свидетельствуют о совершенном правонарушении, например при преследовании нарушителей Государственной границы, в случае противодействия нападению нарушителя. Наручники и резиновые палки применяются к нарушителям, не исполняющим требования должностного лица, необходимые для возбуждения дела об административном или ином правонарушении. Сотрудник пограничного органа или военнослужащий вправе применить физическую силу и специальные средства только в целях пресечения уже совершенного деяния либо в целях противодействия готовящемуся правонарушению. Во всяком случае указанные превентивные действия направлены на предотвращение или пресечение совершения *умышленных противоправных действий*¹. В этих целях может применяться также боевая техника пограничных органов, войск ПВО и ВМФ Минобороны России.

Военнослужащие внутренних войск вправе применять оружие и боевую технику в случае их непосредственного участия в поиске нарушителей государственной границы, а также при обеспечении общественного порядка в приграничных районах при возникновении чрезвычайных обстоятельств или введения режима чрезвычайного положения². Военнослужащие применяют оружие и боевую технику по решению командиров (начальников), а также независимо от такого решения в случае внезапного или вооруженного нападения и в иных чрезвычайных обстоятельствах³. Оружие на поражение применяется к морским судам и летательным аппаратам в тех случаях, если пресечение правонарушения иными способами невозможно и только после соответствующих превентивных действий (передачи радиокоманд, визуальных сигналов или пре-

¹ Общие требования к применению сотрудниками пограничных органов оружия и специальных средств установлены ст. 35 и 36 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

² Военнослужащие внутренних войск применяют оружие и боевую технику только при осуществлении ими указанных полномочий, предусмотренных п. 5 ст. 28 указанного Закона. В соответствии со ст. 35 этого же Закона применять оружие и боевую технику вправе только сотрудники пограничных органов и Минобороны России.

³ См.: Правила применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. № 80.

дупредительных выстрелов)¹. Применение оружия на поражение не допускается к пассажирским судам или если в результате его применения могут пострадать другие суда, летательные аппараты или посторонние лица, находящиеся в районе пресечения правонарушения. Уполномоченные должностные лица пограничных органов в срок, не превышающий одних суток, сообщают в МИД России о производстве предупредительных выстрелов и применении оружия против иностранных судов. Если применение оружия повлекло за собой ранение или гибель людей, соответствующие сведения незамедлительно передаются в органы прокуратуры.

Рассмотренные выше административные проступки квалифицируются по факту нарушения пограничного режима субъектами частного права. К публичным должностным лицам административные санкции применяются значительно реже. Например, субъектом административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 8.16 КоАП РФ, может быть и капитан морского судна или судна внутреннего водного плавания, находящегося в государственной собственности. Должностные лица государственных и муниципальных органов могут быть привлечены к административной ответственности вследствие неисполнения запроса пограничного органа о предоставлении информации (правонарушение квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ)², а также в случае непринятия мер по представлению пограничного органа об устранении причин и условий административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ)³. Должностные лица органов ветеринарного и транспортного контроля возбуждают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного контроля). Юрисдикционная деятельность осуществляется всеми органами исполнительной власти, участвующими в обеспечении пограничного режима.

Таким образом, к субъектам рассматриваемых административных правонарушений относятся по преимуществу частноправовые физические, юридические лица; квалификация административ-

¹ Применительно к воздушным судам-нарушителям см. п. 3 постановления Правительства РФ от 19 августа 1994 г. № 977 «О порядке применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве».

² Информационные обязанности публичного органа предусмотрены п. 14 ч. 2 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

³ Внесение пограничным органом соответствующих представлений (и обязанность публичного органа по выполнению требований, установленных таким представлением) предусмотрено п. 16 ч. 2 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

ных правонарушений, совершенных сотрудниками пограничных органов, возможна лишь в исключительных случаях¹.

☑ Должностные лица пограничных органов и органов публичного контроля за нарушение ими прав или неисполнение ими обязанностей, обусловленных обеспечением пограничного режима, привлекаются к *дисциплинарной ответственности* за совершенные ими дисциплинарные проступки независимо от применения к ним мер административной ответственности (т.е. при совершении правонарушения к ним могут быть применены и административные наказания, и дисциплинарные санкции).

☑ В качестве *преступных деяний* квалифицируются нарушения пограничного режима в случаях, установленных ч. 1—4 ст. 188 УК РФ (контрабанда), ч. 1—2 ст. 322 УК РФ (незаконное пересечение государственной границы), ч. 1—2 ст. 322.1 УК РФ (организация незаконной миграции). Осуществление хозяйственной деятельности на государственной границе может содержать признаки экологического преступления в случаях, предусмотренных правилами ч. 1 и 2 ст. 253 УК РФ. Административная ответственность не коррелируется с мерами уголовного принуждения, противоправные действия нарушителя квалифицируются в качестве проступка или преступления. Процессуальные действия, установленные КоАП РФ, прекращаются, если по факту правонарушения возбуждено уголовное дело (п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

19.4. Правовой режим чрезвычайного положения

Политико-правовые предпосылки введения чрезвычайного положения

Чрезвычайное положение означает введение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особого правового режима деятельности органов государственной власти, муниципальных органов, организаций частного и публичного права, их должностных лиц, общественных объединений, допускающего установленные Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных физических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Ука-

¹ В частности, в случае самоуправства (ст. 19.1 КоАП РФ). В данном случае на должностных лиц пограничных органов не распространяется иммунитет от административной ответственности, и они несут ответственность на общих основаниях (ст. 2.5 КоАП РФ).

занные меры и ограничения обусловлены обстоятельствами введения чрезвычайного положения. К таким обстоятельствам относятся:

1) насильственные противоправные действия, посягающие на основы конституционного строя Российской Федерации, иные насильственные действия, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, препятствующие деятельности органов государственной власти и муниципальных органов¹. Данные обстоятельства всегда возникают вследствие умышленных действий лица, группы лиц, целью которых является причинение вреда общегосударственным интересам или охраняемым законом правам граждан Российской Федерации;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, возникновение которых не связано с противоправными действиями физических лиц².

Необходимой предпосылкой установления особого правового режима чрезвычайного положения является принятие Президентом РФ указа о введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях, подлежащего незамедлительному обнародованию. О принятии данного указа должна быть незамедлительно уведомлена Государственная Дума. Текст указа Президента РФ подлежит передаче на утверждение Совета Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования, независимо от его официального опубликования.

Введение всеобъемлющих ограничений прав и свобод граждан предусмотрено в случае насильственных противоправных действий, определенных в п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». В частности, введение комендантского часа и предварительной цензуры сообщений СМИ, приостановление деятельности общественных объединений на соответствующей территории допускается только при возникновении указанных обстоятельств.

Ограничения деятельности публичных органов

При введении особого правового режима чрезвычайного положения могут быть приостановлены полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ, а в некоторых случаях также и его законодательного (представительного) органа, вплоть до полного прекращения деятельности, однако при этом не допус-

¹ См. п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

² Данные обстоятельства обусловлены не злоумышленными действиями — их возникновение предопределено не зависящими от воли людей стихийными и иными бедствиями (п. «б» ст. 3 указанного Федерального конституционного закона).

кается ограничение полномочий территориальных органов федеральных министерств, ведомств¹. Приостановление полномочий органов государственной власти субъекта РФ в указанном случае означает *временное прекращение деятельности системы органов государственной власти субъекта РФ*, в состав которой входят законодательный (представительный) орган государственной власти и высший исполнительный орган государственной власти с подчиненными ему министерствами и ведомствами, иными органами исполнительной власти субъекта². В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в систему упомянутых органов могут входить и другие органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ, в частности органы судебной власти. Однако по смыслу Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» временное прекращение деятельности органов государственной власти субъекта РФ при введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, не сказывается на статусе судов и не может привести к ограничению полномочий органов прокуратуры РФ, действующих на территории, на кото-

¹ О неизменности статуса территориальных органов федеральных министерств и ведомств, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, свидетельствует п. «а» ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». В особых случаях в зависимости от обстоятельств, возникновением которых обусловлено применение мер и временных ограничений, присущих правовому режиму чрезвычайного положения, по смыслу нормы п. 1 ст. 28 этого Федерального конституционного закона допускается также ограничение полномочий территориальных органов федеральных министерств, ведомств.

² По смыслу ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статус системы органов государственной власти субъекта РФ следует отличать от административно-правового статуса федеральных министерств и ведомств, составляющих единую систему федеральных органов исполнительной власти. Элементом системы органов государственной власти субъектов РФ являются органы исполнительной власти, иерархически соподчиненные в единой системе, возглавляемой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Таким образом, система органов государственной власти субъекта РФ не является единой системой государственных органов, построенной на подчиненности отдельных элементов: ее автономной составляющей выступают органы исполнительной власти, действующие независимо от законодательного (представительного) органа. Специфику понятия «система органов государственной власти субъекта Российской Федерации» отражают особенности системной архитектуры: в состав системы органов государственной власти входит обособленная система органов исполнительной власти, действующая наряду с высшим законодательным органом — единственным органом законодательной власти субъекта РФ.

рой введено чрезвычайное положение¹. Таким образом, введение особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение с созданием специального федерального органа управления, влечет за собой *прекращение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и системы органов исполнительной власти субъекта РФ* и не сказывается на ограничении статуса других органов, входящих в систему органов государственной власти субъекта РФ.

При полном или частичном приостановлении полномочий органов государственной власти субъекта РФ осуществление их функций возлагается на *специальные федеральные органы*: временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, или федеральный орган управления указанной территорией. При создании временного специального органа управления приостанавливаются полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ. Создание федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, наряду с указанными правовыми последствиями влечет за собой также и временное прекращение деятельности законодательного (представительного) органа².

Меры административного принуждения, ограничения прав, свобод граждан и полномочий государственных и иных органов, организаций, субъектов частного права в условиях чрезвычайного положения обусловлены причинами, явившимися предпосылкой для их применения. В случаях насильственных противоправных

¹ О статусе судов, органов прокуратуры РФ, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, см. соответственно ст. 35 и 36 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

² Согласно ч. 3 ст. 25 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» на федеральный орган управления, создаваемый при введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, возлагается осуществление полномочий органов государственной власти субъекта РФ, т.е. полномочий не только органов исполнительной власти, действующих на указанной территории, но и полномочий законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта РФ. По смыслу нормы ч. 3 ст. 25 к органам государственной власти субъекта РФ не относятся органы судебной власти, поскольку рассматриваемый Федеральный конституционный закон не допускает возможности ограничения полномочий судов, действующих на территории субъекта РФ (ст. 35 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). При уяснении предписания ч. 3 ст. 25 названного Федерального конституционного закона следует учитывать возможность его неоднозначного истолкования. Так, к мерам и временным ограничениям, применяемым при введении чрезвычайного положения, в соответствии со ст. 11 данного Федерального конституционного закона относится приостановление полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ; но поскольку перечень указанных мер, ограничений, определенных в ст. 11–14 названного Закона, является исчерпывающим, возможность частичного или полного ограничения полномочий законодательного (представительного) органа не предусмотрена.

действий введение режима чрезвычайного положения сопряжено с особыми методами воздействия, следствием применения которых является ограничение не только полномочий органов государственной власти субъектов РФ, но и полномочий территориальных органов министерств и ведомств.

Публичные санкции

Меры административного принуждения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, включают административные санкции к нарушителям данного правового режима и меры административного пресечения, применение которых сопряжено с необходимостью защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. В отличие от административных санкций меры административного пресечения применяются также и к лицам, соблюдающим правовой режим чрезвычайного положения.

☑ *Временное изъятие имущества* как мера административного пресечения предусматривает приостановление права собственности изъятого имущества либо ограничение отдельных правомочий — владения, пользования, распоряжения им. Данная мера, как правило, применяется в отношении движимого имущества: у граждан могут быть изъяты оружие и боеприпасы, ядовитые вещества, а у организаций наряду с указанным имуществом также боевая и учебная военная техника¹. При необходимости обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ у граждан могут быть временно изъяты также транспортные средства². Временному изъятию подлежат материальные и культурные ценности в случае эвакуации данного имущества при наличии обстоятельств, предусмотренных п. «к» ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». Указанный Федеральный конституционный закон не всегда детализирует существенные особенности временно изъятой вещи. Например, по смыслу п. «в» ст. 13 этого Закона «мобилизация ресурсов организаций» может быть истолкована и как мера административного пресечения, предусматривающая временное изъятие имущества³.

¹ См. п. «д» ст. 12 указанного Федерального конституционного закона.

² По смыслу п. «е» ст. 13 указанного Федерального конституционного закона изъятие транспортных средств граждан допускается в исключительных случаях, обусловленных введением чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в п. «б» ст. 3 данного Закона.

³ Законодательство не определяет содержания понятия «мобилизация»; указанное значение данного термина возможно при лингвистическом истолковании.

Временное изъятие имущества не предполагает прекращения права собственности изъятной вещи в случае ее реквизиции. Несмотря на то что данная мера административного принуждения прямо не предусмотрена Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении», применение реквизиции в условиях чрезвычайного положения допускается по основаниям, определенным п. 1 ст. 242 ГК РФ¹.

☑ *Административный досмотр* может быть применен как к добросовестным гражданам, так и к нарушителям режима чрезвычайного положения. Административный досмотр вещей, жилища и транспортных средств граждан предусмотрен п. «г» ст. 12 указанного Федерального конституционного закона только в случае насильственных противоправных действий (т.е. при наличии обстоятельств, указанных в п. «а» ст. 3 данного Закона).

Административный досмотр лиц, находящихся при них вещей и транспортных средств предусмотрен при нарушении правил комендантского часа. В указанных случаях досмотр предшествует применению иных принудительных действий, например административного ареста, либо осуществляется независимо от них².

☑ *Административный арест* представляет собой санкцию, применяемую к нарушителям *правил комендантского часа*, при пресечении насильственных противоправных действий, указанных в п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». По смыслу п. «а» и «в» ст. 12, ч. 1 ст. 31 и ч. 2 ст. 33 этого Федерального конституционного закона применению данной меры всегда предшествует доставление лица или его административное задержание при несоблюдении правил комендантского часа или при иных нарушениях режима чрезвычайного положения. Срок административного задержания лиц, нарушивших правила комендантского часа, обусловлен истечением срока комендантского часа; граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, задерживаются до выяснения их личности, но не более чем на трое суток, по решению начальника ОВД или его заместителя. В отличие от административного ареста задержанию могут быть подвергнуты не только нарушители, но и добросовестные граждане.

¹ По смыслу п. 1 ст. 242 ГК РФ применение реквизиции возможно при наличии обстоятельств, носящих чрезвычайный характер, в порядке и на условиях, установленных федеральным законом. Пункт «в» ст. 13 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» не исключает реквизицию имущества в случае мобилизации ресурсов организаций при наличии обстоятельств, указанных в п. «б» ст. 3 данного Закона.

² См. ч. 1 ст. 31 указанного Федерального конституционного закона.

☑ *Административное задержание* относится к превентивным действиям, предупреждающим причинение имущественного ущерба или телесного (физического) вреда, обусловленного чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, в том числе эпидемиями и эпизоотиями. В указанных случаях задержание представляет собой меру административного пресечения, предшествующую выдворению граждан за пределы территории, на которой введен карантин¹.

☑ *Административное выдворение* применяется в отношении лиц, не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Административное выдворение, применяемое в качестве вынужденной меры в отношении лиц, временно отселяемых с территории стихийных и иных бедствий, всегда сопряжено с правоохранительными действиями: предоставлением эвакуируемым (отселяемым) лицам стационарных или временных жилых помещений, оказанием содействия в их трудоустройстве, возмещением причиненного им материального ущерба². В указанных случаях на лиц, подлежащих административному выдворению, распространяется статус лиц, пострадавших в результате превентивных правоохранительных действий, с предоставлением им соответствующих мер имущественной и социальной поддержки.

Указанные меры административного принуждения применяются в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» и представляют собой самостоятельные процессуальные действия государственных органов и их должностных лиц по обеспечению правового режима чрезвычайного положения. Порядок производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренный КоАП РФ, в указанных случаях не применяется³.

Таким образом, высшим должностным лицом территории, на которой введено чрезвычайное положение, является *комендант* либо *руководитель соответствующего органа особого управления*. Процедура применения административных санкций и мер административного пресечения определяется приказами и распоряжениями коменданта указанной территории, а в случае соз-

¹ См. ч. 3 ст. 31 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

² См. п. «а» ст. 13, ч. 2 ст. 29 указанного Федерального конституционного закона.

³ В ст. 20.5 КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение требований режима чрезвычайного положения. Таким образом, процессуальные действия осуществляются в указанных случаях в соответствии с КоАП РФ (за исключением нарушения правил комендантского часа).

дания на такой территории специальных органов особого управления — также приказами и распоряжениями данных органов¹.

19.5. Правовой режим военного положения

Политико-правовые предпосылки введения военного положения

Административный режим *военного положения* вводится на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях Президентом РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии².

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» отличает *акт агрессии*, под которым понимается непосредственное применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации, от *эвентуальной агрессии*,

¹ См. ч. 2 ст. 18, ч. 1 ст. 26 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

² В последний раз военное положение было объявлено Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР 22 июня 1941 г. В соответствии с Указом военные советы фронтов, армий и военных округов осуществляли все функции органов государственной власти в сферах обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности. Была предусмотрена трудовая повинность граждан для выполнения оборонных работ, существенно ограничивались правомочия граждан в сфере частноправовых отношений, например, вводилась так называемая военно-квартирная обязанность для расквартирования воинских частей и учреждений, производилось безвозмездное изъятие транспортных средств и иного необходимого для нужд обороны имущества и т.п. Существенно ограничивалась компетенция судов общей юрисдикции и расширялись правомочия военных трибуналов.

В качестве разновидности режима военного положения правовая система Союза ССР рассматривала режим *осадного положения*. Его введение означало наделение органов военного управления дополнительными правомочиями, существенно расширялись и их правоохранные функции. В соответствии с постановлением Государственного Комитета Обороны (ГКО) от 19 октября 1941 г. № 813 режим осадного положения вводился в Москве и прилегающих к городу районах. Правонарушители в этих условиях подлежали суду военных трибуналов. В исключительных случаях была предусмотрена процедура внесудебного рассмотрения дел органами военного управления: в соответствии с п. 4 постановления ГКО от 19 октября 1941 г., подготовленного лично Председателем ГКО И. В. Сталиным, предусматривался расстрел на месте «provokatorov, шпионов и прочих агентов врага, призывающих к нарушению порядка» (см.: Правда. 1941. 20 окт.). Таким образом, для правовых режимов военного положения свойственны ограничения прав граждан и ужесточение карательной политики государства.

когда вооруженная сила не применяется, но своими действиями иностранное государство создает необходимые организационно-правовые предпосылки для применения военной силы, например объявление мобилизации, проведение скрытой мобилизации под видом учебных сборов военнообязанных, передислокации иностранных вооруженных сил из мест их постоянного расквартирования к границам Российской Федерации и иные действия иностранного государства, свидетельствующие о его враждебных намерениях.

Публичные ограничения в условиях военного положения

Ограничения правомочий лиц в условиях военного положения различаются в зависимости от территориальной сферы действия данного административного режима.

☑ К мерам административного принуждения, *ограничивающим личную неприкосновенность граждан*, относятся личный досмотр, задержание, административное выдворение, а также интернирование (изоляция) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией¹. Указанные меры могут быть применены только на территории, на которой введено военное положение, а интернирование, кроме того, — только в случае агрессии против Российской Федерации.

☑ К мерам административного принуждения, *ограничивающим имущественные права лица*, относятся возмездное изъятие имущества, необходимого для нужд обороны. К движимому имуществу, подлежащему конфискации, относятся оружие, боеприпасы, взрывчатые и ядовитые вещества; у организаций, помимо указанного имущества, могут быть изъяты также боевая и учебная военная техника и радиоактивные вещества².

В отношении граждан устанавливается трудовая обязанность, а применительно к организациям могут быть введены меры, предусматривающие принудительное размещение государственного оборонного заказа, перепрофилирование деятельности организации, иные меры, необходимые для обеспечения общегосударственных потребностей³. Особенность данных принудительных мер

¹ См. подп. 12 и 16 п. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении». Согласно норме подп. 3 п. 2 ст. 7 указанного Федерального закона в случае временного отселения лица в безопасные районы (административного выдворения) такому лицу должно быть предоставлено стационарное или временное жилое помещение.

² См. подп. 13 п. 2 ст. 7 указанного Федерального конституционного закона.

³ См. подп. 6 п. 2 ст. 7 и п. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении».

заключается в экстерриториальности их применения: указанные ограничения обусловлены введением административного режима. Таким образом, они могут быть применены и на территории, на которой военное положение не введено.

☑ К мерам административного принуждения, *ограничивающим политическую активность граждан*, относится приостановление деятельности российских общественных объединений, прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, создание органов военной цензуры, осуществляющих контроль за распространением сообщений в СМИ.

Федеральный конституционный закон «О военном положении» регламентирует приостановление деятельности общественных объединений только на территории, на которой введено военное положение; распространение данных ограничений на всю территорию РФ возможно в случаях, предусмотренных федеральным законом. Применение мер, ограничивающих политическую активность граждан, а также запрещающих деятельность иностранных и международных организаций, возможно только по факту нарушения режима военного положения, остальные рассмотренные выше меры административного принуждения могут быть применены как к добросовестному лицу, так и к нарушителю¹.

Унификация принудительных действий является особенностью военного положения; в отличие от данного административного режима задержание граждан в условиях чрезвычайного положения допускается только в случае нарушения режима комендантского часа².

В условиях военного положения Президент РФ вносит изменения в статус органов исполнительной власти, перераспределяет их полномочия и устанавливает федеральные министерства и ведомства, ему подчиненные, руководство которыми до введения военного положения было отнесено к ведению Правительства РФ. На территории, на которой ведутся военные действия и введено военное положение, осуществление данного административного режима может быть возложено Президентом РФ на органы военного управления.

В условиях военного положения *усиливается централизация государственной власти*, при этом к Президенту РФ переходят полномочия Правительства РФ по руководству федеральными

¹ В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального конституционного закона «О военном положении» допускается установление иных принудительных мер, помимо тех, которые уже предусмотрены данным Законом.

² См. ч. 1 ст. 31 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

органами исполнительной власти в сферах промышленности, социального строительства, культуры; изменяется компетенция федеральных органов законодательной и исполнительной власти и соответствующих органов субъектов РФ за счет передачи их полномочий Президенту РФ и органам военного управления¹. Одновременно с введением военного положения Президенту РФ как Верховному главнокомандующему Вооруженными Силами РФ подчиняются также ведомственные воинские формирования. Таким образом, введение военного положения влечет за собой установление дополнительных обязанностей граждан и организаций (ограничение их прав), а также вносит коррективы в структуру и полномочия органов государственной власти.

19.6. Правовой режим закрытых административно-территориальных образований

Предпосылки введения правового режима

Особый публичный статус распространяется на отдельные административно-территориальные единицы — *закрытые административно-территориальные образования* (ЗАТО), правовой статус которых устанавливает Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Решение о создании ЗАТО принимается Президентом РФ.

В отличие от таможенных, пограничных зон и иных территорий, на которых установлен особый правовой режим, статус ЗАТО распространяется на территории, в пределах которых расположены *специальные промышленные объекты* — предприятия оборонной отрасли, предприятия по утилизации радиоактивных материалов и др. Статус ЗАТО устанавливается в отношении таких предприятий и распространяется на прилегающие к ним муниципальные территории. На территории ЗАТО вводится *особый режим безопасности*, в соответствии с которым устанавливаются *публичные и цивилистические ограничения прав* государственных, муниципальных органов и учреждений, а также субъектов пред-

¹ В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ осуществляет руководство только федеральными органами исполнительной власти, действующими в сферах обороны, безопасности, внутренней и внешней политики, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Об изменении статуса федеральных органов исполнительной власти см. п. 2 ст. 13, ст. 17 Федерального конституционного закона «О военном положении».

принимательства¹. Органы государственной исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют свою властную деятельность на территории ЗАТО с учетом *публичных ограничений* их полномочий. В сфере правовой регламентации указанные государственные (муниципальные) органы вправе принимать нормативные акты в соответствии с Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании», предусматривающем установление Правительством РФ в отношении конкретного ЗАТО особого режима безопасности на контролируемых и запретных зонах, в пределах которых вводятся ограничения передвижения транспортных средств и физических лиц².

Территориальные пределы *ограничений передвижения* граждан обусловлены их профессиональной или служебной деятельностью; например, в случае допуска граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, им может быть отказано в выезде за границу по частным вопросам. На территории ЗАТО устанавливаются и *ограничения проживания* граждан, утративших производственную или служебную связь со специальными объектами, расположенными на указанной территории. Такие граждане переселяются с предоставлением социальных компенсаций, в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством РФ³.

Актами Правительства РФ вводятся *специальные условия землепользования*, в соответствии с которыми ограничиваются имуще-

¹ См. п. 1 ст. 1 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

² Об ограничениях полетов летательных аппаратов см. п. 1 ст. 3 указанного Закона. Разрешения на полеты над территорией ЗАТО согласовываются с начальником специального производственного объекта, Минобороны России и органом ФСБ России (п. 31 Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», утв. постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 693; п. 30 Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655).

³ О статусе граждан, переселяемых с территории ЗАТО в указанных случаях, см. п. 2 ст. 7 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании». Об ограничениях выезда граждан за границу по частным вопросам см. п. 28 Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; п. 28 Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации.

ственные полномочия муниципальных органов в сфере пользования и распоряжения землей и другими объектами муниципальной недвижимости. Земли ЗАТО, включающие в себя земли промышленности, обороны, с момента принятия Президентом РФ указа об учреждении ЗАТО изымаются из муниципальной собственности и передаются в бессрочное пользование специальным промышленным объектам. Такие земли относятся к федеральной собственности; содержание полномочий владения и распоряжения ими для нужд муниципального образования определяется постановлениями Правительства РФ¹.

В соответствии с рассматриваемым публичным режимом устанавливается специальный *порядок формирования и расходования средств бюджета* ЗАТО, согласно которому финансирование строительной и иной хозяйственной деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета. Хозяйственная деятельность, предназначенная для обеспечения муниципальных нужд и осуществляемая за счет средств местных бюджетов, ограничивается².

Цивилистические ограничения

Особый правовой режим ЗАТО обеспечивается также посредством введения *цивилистических ограничений деятельности субъектов предпринимательства и некоммерческих организаций*, в том числе ограничений в сфере землепользования. Владение, пользование и распоряжение землями на территории ЗАТО осуществляются исключительно в общегосударственных целях, публичные потребности обеспечения особого режима доминируют над частноправовыми интересами. Предоставление гражданам земельных участков для удовлетворения собственных нужд (например, для целей сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства) осуществляется исключительно за пределами ЗАТО. Сделки с иными объектами недвижимости, например договоры купли-продажи и аренды зданий, сооружений, вправе заключать только граждане, постоянно проживающие на территории ЗАТО, и субъекты предпринимательства, зарегистрированные на этой территории. Таким образом, участниками подобных сделок не могут быть иностранные лица, а также отечественные юридические и физические лица, утратившие производственную связь со

¹ См. п. 2 ст. 6 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

² О формировании бюджета ЗАТО см. ст. 5 указанного Закона.

специальными производственными объектами, расположенными в пределах ЗАТО¹.

Коммерческие организации, созданные на территории ЗАТО, осуществляют свою деятельность исключительно в целях удовлетворения производственных и социальных потребностей проживающих здесь граждан с привлечением местных трудовых ресурсов. Целевая направленность коммерческой деятельности организаций является релятивным ограничением, в соответствии с которым на территории ЗАТО не создаются комплексные производственные предприятия, например финансово-промышленные группы и торговые холдинги, предпринимательская деятельность которых рассчитана на привлечение экономических и трудовых ресурсов нескольких субъектов РФ².

Публичные ограничения и санкции

Правовой режим ЗАТО устанавливает особые требования в отношении *общественно-политической деятельности*. В частности, создание и деятельность на территории ЗАТО иностранных неправительственных организаций с иностранными инвестициями допускается только в исключительных случаях по согласованию с ФСБ и МВД России, причем указанные органы вправе отказать в создании таких организаций³. На территории ЗАТО запрещается деятельность общественных объединений (в том числе религиозных и иных некоммерческих организаций), учредителями которых являются иностранные лица и организации⁴. Неисполнение должностными лицами публичных органов, субъектами предпринимательства и гражданами рассмотренных запретов и ограничений квалифицируется по ст. 20.19 КоАП РФ. К такого рода проступкам относятся въезд граждан на территорию ЗАТО или

¹ Участие таких лиц в сделках с недвижимостью допускается в исключительных случаях по специальному разрешению муниципальных и иных публичных органов, действующих в пределах ЗАТО (п. 1 и 2 ст. 8 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»).

² См. п. 30 Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; п. 29 Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации.

³ См. п. 5 Правил создания и деятельности на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями, утв. постановлением Правительства РФ от 22 мая 2006 г. № 302.

⁴ См. п. 2.1 и 2.2 ст. 3 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

выезд с этой территории без разрешения муниципального органа; проникновение граждан в пределы внутренних контролируемых или запретных зон, создаваемых по периметру специальных производственных объектов; ведение гражданами дачного и жилищного строительства в пределах территории ЗАТО. К публичным субъектам рассматриваемого административного правонарушения относятся начальник (директор) специального объекта, расположенного на территории ЗАТО, а также должностные лица муниципальных органов, ответственные за осуществление рассмотренных выше разрешительных правил¹.

Протокол о рассматриваемых административных правонарушениях составляется сотрудником полиции либо должностным лицом подразделения воинской части или органа управления внутренних войск МВД России (п. 1, 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Протокол и другие материалы дела об указанном правонарушении передаются на рассмотрение мировому судье (ч. 1 и 3 ст. 23.1 КоАП РФ). При назначении физическому лицу административного штрафа протокол об административном правонарушении не составляется. При оспаривании подозреваемым лицом факта совершения правонарушения осуществляются процессуальные действия, предусматривающие судебную процедуру рассмотрения дела об административном правонарушении (ч. 1 и 2 ст. 28.6 КоАП РФ).

Сотрудники полиции или МВД России вправе применять меры административного пресечения в виде доставления, административного задержания (п. 3 ч. 1 ст. 27.2, п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), личного досмотра, осмотра помещений и территорий, досмотра транспортного средства и изъятия вещей и документов, обнаруженных при проведении осмотра или досмотра.

Правовая регламентация режима ЗАТО

Правовая регламентация режима ЗАТО осуществляется актами различной юридической силы. В соответствии с Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» устанавливаются общие требования к правилам разрешительной

¹ Пункт 4 ст. 3 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» рассматривает граждан в качестве потенциальных нарушителей этого особого правового режима. Однако в обеспечении режима ЗАТО участвуют и публичные органы, должностные лица которых также являются субъектами проступков, установленных ст. 20.19 КоАП РФ. Это предусмотрено и подзаконными актами, принятыми в соответствии с указанным Законом (п. 4 Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», п. 4 Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации).

системы на территории ЗАТО и в зоне специальных производственных объектов. Порядок миграции населения, передвижения транспорта и предпринимательской деятельности на территории ЗАТО устанавливается постановлениями Правительства РФ, принимаемыми в случаях, специально предусмотренных указанным Законом¹. Таким образом, постановлениями Правительства РФ определяется порядок применения запрета и ограничений в сферах публичной и частноправовой деятельности, установленных Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»².

К ведению Правительства РФ отнесено финансирование специальных производственных объектов федерального подчинения; обеспечение мер социальной защиты граждан, проживающих на территории ЗАТО, а также переселяемых с этой территории. Наряду с указанными традиционными исполнительно-распорядительными функциями Правительство РФ решает также общие проблемы статуса ЗАТО, например обеспечения режима секретности и изъятия наименования населенных пунктов из картографических документов³. Правительство РФ инициирует процедуру создания или упразднения ЗАТО, разрабатывая проекты соответствующих указов Президента РФ; определяет границы ЗАТО и его административную подчиненность⁴. Таким образом, Правительство РФ решает все основные проблемы статуса ЗАТО, в том числе в случаях релятивной регламентации. Например, в процессе разработки проектов законов об изменениях и дополнениях Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» Правительство РФ реализует право законодательной инициативы.

В осуществлении правовой регламентации режима ЗАТО участвуют также федеральные министерства, ведомства, в подчинении которых находятся специальные производственные объекты, расположенные в пределах ЗАТО, муниципальные органы, а также МВД России, ФСБ России и Минобороны России, в компе-

¹ Правовая регламентация постановлениями Правительства РФ возможна не только в случаях, предусмотренных абз. 5–7 п. 2, п. 3 ст. 1, п. 2 ст. 3, п. 2.1, п. 3 ст. 4, абз. 3 п. 1, абз. 1 п. 2 ст. 7 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

² Следует иметь в виду, что в процессе правореализации может возникнуть проблема статуса Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании». Ограничение прав и свобод, обусловленное рассматриваемым особым правовым режимом, может быть установлено только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

³ См. абз. 5 п. 2 ст. 1 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

⁴ Участие Правительства РФ в подготовке указов Президента РФ определено п. 1 ст. 2 указанного Закона.

тенцию которых входят общие проблемы обеспечения государственной и общественной безопасности на территории ЗАТО. К ведению этих публичных органов и их должностных лиц отнесена правоприменительная деятельность, обеспечивающая правовую режим ЗАТО, например выдача разрешений, пропусков, разработка других актов индивидуального применения (инструкций, определяющих пропускной режим на территории ЗАТО и в пределах территории специального производственного объекта). К публичным должностным лицам, ответственным за обеспечение правового режима ЗАТО, относятся директор специального производственного объекта, а также глава муниципального образования и руководители исполнительных органов местного самоуправления. Участие муниципальных должностных лиц в процессе публичного санкционирования обусловлено правовым положением ЗАТО — особого муниципального образования¹.

Должностные лица полиции и внутренних войск МВД России принимают правоприменительные акты при осуществлении юрисдикционных полномочий, например при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.19 КоАП РФ.

19.7. Содержание публичного режима особых экономических зон

Предпосылки введения правового режима ОЭЗ

Особая экономическая зона (ОЭЗ) — это определяемая Правительством РФ часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности (ст. 2 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»). Таким образом, административный режим ОЭЗ предусматривает ограничения только в сфере *предпринимательской деятельности*: в этом его основное отличие от пограничного режима, административных режимов военного и чрезвычайного положения, устанавливающих также ограничения полномочий публичных органов. Полномочия субъектов предпринимательства и публичных органов определяются применительно к соответст-

¹ О статусе ЗАТО — особого муниципального образования — см. также материалы судебной практики, в частности п. «в» определения Верховного Суда РФ от 1 декабря 2004 г. (дело № 4-Г04-51).

вующему виду ОЭЗ — промышленно-производственному, технико-внедренческому и туристско-рекреационному¹.

Решение о создании ОЭЗ на территории субъекта РФ и муниципального образования оформляется постановлением Правительства РФ. При учреждении ОЭЗ государственные и муниципальные органы принимают на себя публичные обязательства по обеспечению соответствующего административного режима. Соглашение о создании особой экономической зоны заключается между Правительством РФ и соответствующим публичным органом, на территории которого создается ОЭЗ, — это может быть высший орган исполнительной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительный муниципальный орган. Соглашением предусматривается делегирование Минэкономразвития России² полномочий по управлению и распоряжению объектами недвижимости (в том числе земельными участками), находящимися на территории ОЭЗ. Таким образом, Минэкономразвития России не является стороной соглашения о создании особой экономической зоны, но участники соглашения обязуются наделить его соответствующими властными полномочиями. Полномочия по нормативно-правовому регулированию деятельности ОЭЗ отнесены к исключительному ведению Минэкономразвития России.

В сфере *публичного санкционирования* Минэкономразвития России осуществляет регистрацию субъектов предпринимательства в качестве резидентов особой экономической зоны и выдает разрешения на строительство, а также осуществляет иные разрешительные полномочия, например санкционирует въезд иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности³.

Минэкономразвития России осуществляет *контроль предпринимательской деятельности* резидентов ОЭЗ и обеспечивает проведение контроля иными публичными органами⁴. В сфере

¹ О статусе резидентов промышленно-производственных, технико-внедренческих и туристско-рекреационных особых экономических зон см. ст. 9–11 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

² Делегирование Минэкономразвития России государственных (муниципальных) полномочий предусмотрено п. 9 и 10 ч. 4 ст. 6 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

³ Полномочия Минэкономразвития России в сфере публичного санкционирования установлены п. 1, 10 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

⁴ Об исключительных контрольных полномочиях Минэкономразвития России см. п. 4 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; о координации им контрольной деятельности иных публичных органов, а также об экспертных полномочиях Минэкономразвития России см. соответственно ч. 3, 7 ст. 11, п. 9 ч. 1 ст. 8 рассматриваемого Федерального закона.

управления публичным имуществом Минэкономразвития России распоряжается соответствующими объектами недвижимости, расположенной на территории ОЭЗ. Минэкономразвития России также наделено полномочиями в сфере *публичной контрактации и оказания государственных услуг физическим и юридическим лицам* (в том числе субъектам предпринимательства)¹. Таким образом, применительно к ОЭЗ Минэкономразвития России является органом особой публичной компетенции, наделенным эксклюзивными контрольными полномочиями, осуществляемыми, как правило, федеральными службами.

Наряду с Минэкономразвития России и его территориальными органами управление особыми экономическими зонами обеспечивают публичные органы субъекта РФ и муниципального образования, а также частноправовые субъекты — представители резидентов ОЭЗ и коммерческих организаций, входящие в состав наблюдательного совета ОЭЗ. Наблюдательный совет в качестве координационного органа согласовывает деятельность публичных органов, участвует в проведении финансового контроля, а также в деятельности по прогнозированию развития ОЭЗ². Релятивными управленческими полномочиями наделены и другие публичные органы, например Минэкономразвития России как орган нормативно-правового регулирования; таможенные, налоговые и иные правоохранительные органы, обеспечивающие контроль и надзор за деятельностью субъектов предпринимательства.

Негосударственные субъекты правового режима ОЭЗ

Резидентом ОЭЗ является субъект предпринимательства, зарегистрированный на территории муниципального образования, в границах которого расположена особая экономическая зона, и заключивший с Минэкономразвития России соответствующее соглашение. Коммерческая организация или индивидуальный предприниматель наделяются полномочиями резидента в момент подписания соглаше-

¹ В сфере публичной контрактации Минэкономразвития России выполняет функции заказчика при подготовке документации, необходимой для обустройства территории ОЭЗ. К полномочиям Минэкономразвития России отнесены функции по ведению реестра резидентов ОЭЗ и предоставлению сведений, содержащихся в реестре, всем заинтересованным лицам. Соответственно, Минэкономразвития России оказывает также иные публичные информационные услуги (п. 2, 5, 10 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

² Статус наблюдательного совета особой экономической зоны определен ч. 4—5 ст. 7 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

ния¹. Административные отношения возникают в день направления субъектом предпринимательства *заявки на заключение соглашения*. Таким образом, еще до подписания соглашения коммерческая организация или индивидуальный предприниматель реализуют свои правомочия участников публичных отношений.

В административно-правовых отношениях в сфере деятельности ОЭЗ после подписания соглашения участвуют *публичные субъекты* — Минэкономразвития России, федеральные контрольные органы (в том числе правоохранительные), органы исполнительной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительные муниципальные органы. Другая сторона административных отношений представлена *субъектами частного права* — резидентом, иными коммерческими организациями (индивидуальными предпринимателями), действующими в пределах особой экономической зоны, с которыми резидент находится в обязательственно-правовых отношениях.

Административно-правовой статус резидента ОЭЗ представляет собой совокупность его обязательств в сферах коммерческой и публичной деятельности, установленных соглашением.

☑ *Коммерческие полномочия* резидента ОЭЗ включают в себя его права и обязанности в сфере предпринимательства. Права резидента в сфере экономической деятельности всегда ограничены бременем исполнения обязательств, обусловленных его участием в осуществлении режима особой экономической зоны. Резидент вправе вести только виды коммерческой деятельности, установленные соглашением. Например, резидент промышленно-производственной ОЭЗ не вправе осуществлять добычу полезных ископаемых, металлургическое производство, производство и переработку подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов), вести жилищное строительство².

¹ Минэкономразвития России не вправе отказать резиденту в государственной регистрации в случаях, если соглашение уже подписано, таким образом, последующая регистрация резидента ОЭЗ в этом качестве является производным действием, обусловленным подписанным соглашением. Указанные процессуальные действия следует рассматривать в качестве *единой публичной процедуры*, они никогда не могут осуществляться самостоятельно, при этом подписание соглашения представляет собой первичное действие, влекущее за собой правовые последствия. Отказ в наделении субъекта предпринимательства правомочиями резидента ОЭЗ возможен только на стадии разработки соглашения (ч. 1, 2 ст. 9, ч. 5 ст. 13, ч. 10 ст. 23 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

² Свободная экономическая зона не может быть учреждена на территориях, на которых осуществляются эти виды коммерческой деятельности (ч. 4, 5 ст. 4 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

☑ Право резидента ОЭЗ на осуществление экономической деятельности ограничено его *публичными полномочиями* — правами и обязанностями во взаимоотношениях с органами государственной власти и муниципальными органами. Резидент обязан обеспечить доступ органам государственного контроля на свои объекты недвижимости, предоставить им надлежащую информацию, исполнить иные требования, обусловленные проведением контроля.

Резидент промышленно-производственной ОЭЗ обязан осуществлять инвестиционную деятельность в соответствии с соглашением, при этом часть капитальных вложений должна быть осуществлена на день представления заявки о заключении соглашения, а остальная часть — в сроки, установленные Федеральным законом¹. Резидент принимает на себя другие имущественные обязанности, например по использованию объектов публичной недвижимости (в том числе земельных участков) в соответствии с их целевым назначением. При этом резидент не вправе сдавать в субаренду арендуемые объекты недвижимости, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и передавать свои права и обязанности другим лицам². Таким образом, осуществление резидентом экономической деятельности всегда обременено его публичными имущественными обязательствами.

Прекращение статуса резидента ОЭЗ. Статус резидента ОЭЗ может быть прекращен: а) по общим основаниям; б) по факту правонарушения; в) в связи с публичными потребностями.

☑ Утрата статуса резидента *по общим основаниям* обусловлена истечением срока соглашения о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности либо соглашением сторон. Соглашение заключается на весь срок существования ОЭЗ, т.е. на срок до 20 лет, и прекращается в связи с истечением этого срока. Соглашение, прекращенное по указанным основаниям, продлению не подлежит³.

¹ Инвестиционные обязанности резидента промышленно-производственной ОЭЗ определены в ч. 2 ст. 13 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Инвестиционные обязанности резидента технико-внедренческой ОЭЗ рассматриваемым Федеральным законом не предусмотрены.

² Обязанности резидента по распоряжению земельным участком установлены в ст. 35 указанного Федерального закона.

³ О прекращении статуса резидента по общим основаниям см. ч. 6 ст. 6, п. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 30 того же Федерального закона.

☑ Статус резидента прекращается в связи с *существенным нарушением условий соглашения* (их исчерпывающий перечень установлен в ч. 3 ст. 20, ч. 3 ст. 30 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»), а также в случае неисполнения резидентом предписания контролирующего органа. Соглашение расторгается по решению суда по инициативе Минэкономразвития России или иного органа публичного контроля.

☑ Наконец, резидент утрачивает свой статус досрочно в связи с упразднением ОЭЗ по решению Правительства РФ в случаях, если это вызвано *необходимостью обеспечения общегосударственных потребностей* в сферах экономической безопасности, обороны и иных публичных нужд¹.

Необходимой правовой предпосылкой прекращения резидентом своих полномочий может быть издание индивидуального правового акта (в том числе и судебного решения) либо принятие Правительством РФ постановления о досрочном прекращении особой экономической зоны².

Процессуальные действия публичного органа регламентируются соответствующим *индивидуальным правовым актом*. При наделении резидента полномочиями Минэкономразвития России или иной публичный орган выдают разрешительный документ, наделяющий резидента соответствующими полномочиями, в зависимости от вида коммерческой деятельности. К таким документам относятся лицензия, разрешение на строительство, свидетельство о государственной регистрации в качестве резидента ОЭЗ (последние виды документов выдаются Минэкономразвития России). Осуществление публичным органом административных процедур оформляется решением, принимаемым в соответствии с Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», например решением об отказе в заключении соглашения или об изменении его условий; решением о проведении плановой или внеочередной проверки. Процессуальные акты, выносимые органами административной юрисдикции при совершении резидентом правонарушения, а также при проведении мероприятий публичного контроля, регламентируются КоАП РФ, ТК РФ, НК РФ, другими федеральными законами.

¹ О досрочном прекращении ОЭЗ по указанным основаниям см. п. 1 ч. 7 ст. 6 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

² Поскольку решение о создании ОЭЗ принимается Правительством РФ в форме постановления, досрочное прекращение ОЭЗ допускается только правовым актом той же юридической силы (ч. 1 и 8 ст. 6 указанного Федерального закона).

Публичные договоры, устанавливающие статус участников правового режима ОЭЗ

Правовой режим ОЭЗ, полномочия государственных органов и резидентов определяются различными публичными договорами:

- соглашением о создании особой экономической зоны;
- соглашением о ведении промышленно-производственной деятельности;
- соглашением о ведении технико-внедренческой деятельности;
- соглашением об осуществлении деятельности в портовой особой экономической зоне.

Соглашение о создании ОЭЗ разрабатывается Правительством РФ и иными публичными (в том числе муниципальными) органами, на территории которых создается особая экономическая зона. Стороны должны заключить соглашение в течение 30 дней с даты принятия Правительством РФ постановления об учреждении ОЭЗ. Сторонами *соглашений о ведении промышленно-производственной или технико-экономической деятельности* являются субъект предпринимательства и Минэкономразвития России. Заключению таких соглашений всегда предшествует заключение соглашения о создании ОЭЗ. Стороной *соглашений о ведении коммерческой деятельности* всегда является частнопроводовая организация или индивидуальный предприниматель.

Рассмотренные выше соглашения представляют собой особую разновидность *индивидуального правового акта*, регламентирующего порядок распоряжения государственным (муниципальным) имуществом на территории ОЭЗ, условия инвестиционной деятельности резидента, порядок выделения бюджетных средств, предназначенных для финансирования инфраструктуры ОЭЗ, ее обустройства и материально-технического оснащения и иные публичные имущественные обязательства сторон. Имущественные права и обязанности участников соглашений регламентируются Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», НК РФ, ТК РФ, БК РФ и другим публичным законодательством. Цивилистические предписания применяются в зависимости от существования правоотношения и только в тех случаях, если они не урегулированы соответствующим публично-правовым актом.

Публичный контроль на территории ОЭЗ

На территории особой экономической зоны устанавливается *унифицированный (общий) и особый правовой режим контрольной деятельности*. Права и обязанности Минэкономразвития России и лицензирующих органов при проведении публичного контроля регламентируются Федеральным законом «О защите прав юриди-

ческих лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и предписаниями ст. 11 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». В этом случае установлен общий правовой режим контроля, ограничивающий временные параметры публичного контроля и административные процедуры, осуществляемые контрольным органом¹. Контрольные полномочия налоговых, таможенных, бюджетных органов устанавливаются соответственно предписаниями НК РФ, таможенного законодательства и БК РФ и предусматривают применение мер административного пресечения и иных принудительных действий при проведении публичного контроля.

Унифицированный режим государственного контроля предусматривает проведение плановых и специальных (внеочередных) проверок, осуществляемых публичным органом по согласованию с Минэкономразвития России и на основании выданного им *решения*, в котором определены цели проверки и срок ее проведения².

В соответствии со специальным режимом публичного контроля осуществляются властные действия в отношении резидентов ОЭЗ и товаров, находящихся на ее территории. Применение властных мер, ограничивающих имущественные права резидентов ОЭЗ, обусловлено распространением на территорию особой экономической зоны специального таможенного режима, в соответствии с которым должностные лица таможенных органов вправе осуществлять таможенный досмотр товаров и транспортных средств, проводить осмотр помещений и территорий резидентов, арестовывать товары или изымать их при проведении специальной таможенной ревизии и осуществлять в целях таможенного контроля иные принудительные действия имущественного характера, установленные таможенным законодательством³.

¹ Отнесение лицензионного контроля к общему правовому режиму публичного контроля, установленного Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусмотрено ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

² Выдача Минэкономразвития России решения о проведении контроля предусмотрена только применительно к плановым комплексным проверкам, при этом Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» не определены юридически значимые действия, осуществляемые публичным контролирующим органом по согласованию с Минэкономразвития России при проведении внеочередных проверок (ч. 3 и 7 ст. 11 указанного Федерального закона).

³ О статусе свободной таможенной зоны и о распространении на территорию особой экономической зоны правового режима зоны таможенного контроля см. соответственно ч. 1, 3, 8 ст. 37 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Ответственность за нарушение публичного режима ОЭЗ

Наряду с указанными выше принудительными действиями на территории особой экономической зоны применяются меры административного пресечения, обусловленные проведением налогового и финансового контроля в соответствии с предписаниями НК РФ и БК РФ. Так, должностные лица налоговых органов вправе производить арест имущества организации-нарушителя, а публичные органы финансового контроля — Федеральное казначейство, Росфиннадзор и Счетная палата РФ — применять меры властного воздействия в целях пресечения противоправного использования бюджетных средств.

При выявлении на территории ОЭЗ признаков правонарушения органы общего и специального контроля выносят *предписание*, обязывающее резидента устранить выявленное нарушение или минимизировать его негативные последствия. В этих случаях публичные органы наряду с рассмотренными принудительными действиями и независимо от них применяют меры пресечения в виде осмотра помещений резидента, находящихся там вещей и документов и их изъятия.

Невыполнение резидентом ОЭЗ предписания контролирующего органа квалифицируется как административное правонарушение по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ и может повлечь за собой дисквалификацию резидента — должностного лица, занимающего руководящие должности в организации-резиденте. При этом дисквалифицированные должностные лица отстраняются от исполнения своих обязанностей на срок применения данной санкции. Меры административного принуждения, предусмотренные КоАП РФ, применяются независимо от санкций, установленных для резидента ОЭЗ Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», в соответствии с которым неисполнение предписания публичного органа может повлечь за собой прекращение статуса резидента¹.

Федеральным законом установлена *система публичных санкций*, применяемых в административном порядке или по решению суда. К таким санкциям относятся:

а) установление органом государственного контроля имущественных или публичных обязанностей по пресечению правонарушения, устранению его общественно опасных последствий или их минимизации (такие обязанности нарушителя устанавливаются предписанием контролирующего органа);

¹ См. ч. 6 ст. 11 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

б) прекращение статуса резидента ОЭЗ в связи с неисполнением предписания контролирующего органа (его ненадлежащим исполнением);

в) расторжение соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности или соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности. Применение этой санкции к нарушителю влечет за собой досрочное прекращение статуса резидента. Нарушитель в этих случаях также обязан уплатить штраф в размере, установленном соглашением¹;

г) досрочное прекращение существования ОЭЗ в случае, если ее резидентами в течение трех лет подряд не ведется промышленно-производственная или технико-внедренческая деятельность².

Публичные санкции, установленные предписанием контролирующего органа, а также санкция в виде досрочного прекращения существования ОЭЗ, относятся к мерам бессудного принуждения. При этом решение о досрочном прекращении ОЭЗ может быть вынесено только Правительством РФ по инициативе Минэкономразвития России. Расторжение соглашения, прекращение статуса резидента и уплата штрафа представляют собой единую публичную процедуру; эти процессуальные действия не могут осуществляться изолированно. Остальные санкции применяются самостоятельно, независимо друг от друга.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Приведите различия срочных и бессрочных особых административных режимов.
2. Перечислите таможенные процедуры в соответствии с ТКТС.
3. Каков публичный статус Федеральной таможенной службы?
4. Расскажите о формах и порядке проведения таможенного контроля.
5. Каковы особенности установления пограничного режима?
6. Приведите обстоятельства введения чрезвычайного положения.
7. Назовите публичные ограничения в условиях военного положения.
8. Дайте определение ЗАТО.
9. Какой федеральный орган исполнительной власти принимает решение о создании особой экономической зоны?
10. Перечислите условия создания особой экономической зоны.

¹ О расторжении судом указанных соглашений и об уплате в этих случаях штрафа см. ч. 6 ст. 20, ч. 4 ст. 21, ч. 2 ст. 30, ч. 4 ст. 31 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

² О досрочном прекращении особой экономической зоны по факту правонарушения резидента см. п. 3 ч. 7, ч. 8 ст. 6 указанного Федерального закона.

Раздел II

ПУБЛИЧНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ



ГЛАВА 20. ПУБЛИЧНЫЕ РЕГИСТРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о публичном предназначении административных регистрационных процедур и их содержание;
 - *уметь* анализировать публичное законодательство об административных процедурах;
 - *овладеть* практическими навыками использования предписаний административного законодательства и способностью отграничивать публичные и гражданско-правовые отношения в рассматриваемой сфере.
-

20.1. Политико-правовые предпосылки государственной регламентации

На протяжении последних лет законодательная регламентация отношений в сфере предпринимательской деятельности установила особые методы публичного санкционирования, к которым относятся *разрешительные процедуры* наделения лица полномочиями субъекта предпринимательства и *административные процедуры* осуществления мер принуждения к лицу, подозреваемому в совершении правонарушения или к нарушителю.

Государственные и муниципальные органы устанавливают дополнительные обязанности субъектов предпринимательства в процессе публичного санкционирования их деятельности при осуществлении публичных полномочий в сферах лицензирования, государственной регистрации, квотирования, аттестации и технического регулирования. Наиболее многообразна *регистрационная деятельность органов исполнительной власти*, к объектам которой относятся субъективные имущественные права, например право оперативного управления недвижимостью, находящейся в государственной или муниципальной собственности, или юридически формализованные действия заявителя — в случае государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом. Государственной регистрации подлежат как отдельные объекты недвижимости —

здания, сооружения, суда воздушного, морского и речного транспорта, так и сопряженные имущественные комплексы — гражданские аэродромы, аэропорты и т.п. К объектам государственной регистрации относятся и объекты движимого имущества, например транспортные средства, их отдельные конструктивные элементы (системы светосигнального оборудования и др.), либо отдельные движимые вещи, например лекарственные средства, пищевые и иные продукты, использование которых представляет потенциальную опасность для человека.

Лицензирование представляет собой наиболее действенный метод публичного санкционирования. Предписаниями ГК РФ регламентируются лишь отдельные лицензионные отношения в сферах рынка ценных бумаг, финансового, банковского дела и страхования (п. 1 ст. 149, ст. 825, п. 4 ст. 845, ст. 846, 938). Права и обязанности лицензиатов и лицензирующих органов, публичные отношения, обусловленные проведением лицензионного контроля и применением санкций к нарушителю, определяются исключительно административным законодательством.

Лицензированию подлежат виды деятельности, установленные ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а в части лицензионных отношений, на которые действие данного Федерального закона не распространяется, — другими федеральными законами. Правомочиями лицензиата наделяются субъекты предпринимательства, а применительно к образовательной и медицинской деятельности также публичные или частноправовые некоммерческие учреждения, оказывающие государственные услуги любому лицу, заинтересованному в их предоставлении. Полномочия участников лицензионных отношений, возникающих в сфере оказания государственных услуг, — лицензиата и лицензирующего органа, контрольные и другие публичные полномочия устанавливаются различным законодательством. Так, в сфере медицинской деятельности применяется Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензирование образовательной деятельности регламентируется Законом РФ «Об образовании». Медицинская деятельность включает в себя производство работ, например проведение операционного вмешательства, либо оказание консультационных услуг пациенту. Публичные услуги, оказываемые непосредственно федеральными органами исполнительной власти или — на основе делегированных ими полномочий — территориальными органами федеральных министерств и ведомств либо государственными внебюджетными фондами, не подлежат лицензированию. К таким услугам относится оказание консуль-

тационной помощи субъектам предпринимательства, в частности представление налоговым органом налогоплательщику официальных письменных разъяснений по применению законодательства, а также оказание информационных услуг, предусматривающих выдачу информации из реестров, регистров и кадастров.

Административным законодательством определяется порядок лицензирования ограниченно оборотоспособных объектов гражданских прав, например оружия, наркотиков, гражданско-правового статуса которых (включая и правомочия по распоряжению такими объектами) установлен гражданским законодательством. Субъект предпринимательства наделяется имущественными полномочиями после завершения соответствующих административных процедур и получения лицензии. Административным законодательством определяются также публичные санкции, применяемые в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», в том числе меры внесудебного принуждения в виде приостановления действия лицензии, а также меры административного пресечения, установленные гл. 27 КоАП РФ, применяемые к лицензиату-нарушителю независимо от его привлечения к мерам гражданско-правовой ответственности¹.

Методы публичного санкционирования изменяются в соответствии с политико-правовыми потребностями, причем их реорганизация не сказывается на содержании властных полномочий государственных органов. Особенно наглядно это проявляется в таможенной сфере. В соответствии с таможенным законодательством упразднено лицензирование таможенной деятельности и установлены новые публичные процедуры, применение которых предусмотрено только в данной сфере коммерческой деятельности. Согласно ст. 13, 19, 24, 29, 34 ТКТС и ст. 54 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» деятельность юридических лиц в сфере таможенного регулирования допускается только после их включения должностными лицами территориальных органов ФТС России в соответствующие реестры. Процедура рассмотрения документов заявителей — потенциальных участников таможенной деятельности предусматривает проверку предоставленных ими сведений, в том числе с участием правоохранительных органов. Решение об отказе включения юридических лиц в указанные реестры либо об их исключении из реестров принимаются должностными лицами таможенных органов.

Публичное санкционирование коммерческой деятельности предполагает *сочетание взаимообусловленных административ-*

¹ См. ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и абз. 3 п. 2 ст. 61 ГК РФ.

ных процедур. Например, регистрационным действиям на рынке ценных бумаг всегда предшествуют обращение заявителя в регистрирующий орган и уплата соответствующих государственных пошлин; государственная регистрация транспортных средств влечет за собой пострегистрационные юридически значимые процедуры выдачи регистрационных знаков, водительских удостоверений, временных разрешений на управление транспортным средством. Публичное санкционирование включает в себя и собственно *разрешительную деятельность*, предусматривающую выдачу должностным лицом органа исполнительной власти разрешений:

- на оборот ограниченно оборотоспособных объектов гражданских прав, например оружия, наркотических средств и психотропных веществ;
- осуществление экологически значимых действий, влекущих за собой изменение статуса объекта природопользования, например выдачу разрешений на трансграничное перемещение опасных отходов, вывоз с территории Российской Федерации или ввоз на ее территорию конвенциональных видов животных и растений;
- осуществление коммерческой деятельности в условиях особого административного режима, например разрешений таможенного органа на перемещение товаров и транспортных средств, находящихся в зоне таможенного контроля.

К атипичным регистрационным отношениям относятся публичные процедуры, санкционирующие коммерческое использование средств массовой информации. Такие процедуры включают в себя государственную регистрацию корпоративного образования — информационного агентства и государственную регистрацию радио-, теле- и видеопрограмм, кинохроникальных программ — объектов интеллектуальной собственности и объектов авторских прав.

Публичное санкционирование представляет собой *прерогативу федеральных государственных органов* и отнесено к ведению федеральных министерств, ведомств и федеральных *органов специальной компетенции*, например Банка России. Как правило, документы, наделяющие заявителя правами и обязанностями в сферах коммерческой (иногда также и публичной) деятельности, выдаются федеральными службами, а в некоторых случаях — федеральными агентствами, подчиненными соответствующим федеральным министерствам. При этом федеральные министерства в принимаемых ими нормативных правовых актах определяют содержание разрешительных полномочий подчиненных им органов и обеспечивают контроль за реализацией таких полномочий.

Специальными полномочиями в сферах контроля и надзора наделяются федеральные министерства, к ведению которых отнесено

нормативно-правовое регулирование в сферах осуществления особых административных режимов. Применительно к экономическим административным режимам — таможенному режиму и режиму особых экономических зон — функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за их применением подчиненными органами входят в компетенцию Минэкономразвития России, к ведению которого отнесены правоприменительная деятельность и выдача разрешительных документов, а также ФТС России. Наряду с Минэкономразвития России контроль в сфере таможенного регулирования обеспечивается также Минфином России, к его компетенции отнесен контроль за исполнением ФТС России нормативных правовых актов, определяющих порядок исчисления и взимания таможенных платежей и определения таможенной стоимости имущества¹.

Отдельные полномочия в сфере публичного санкционирования, в особенности в отношениях, регулируемых жилищным и градостроительным законодательством, отнесены к ведению *исполнительно-распорядительных муниципальных органов*. В частности, муниципальные органы выдают разрешение на строительство, а также санкционируют параметры разрешенного строительства (ч. 4 ст. 40, ст. 51 ГрК РФ). Применительно к жилищным отношениям муниципальные органы наделены властными полномочиями и принимают нормативные правовые акты, устанавливающие процедуры публичного санкционирования при распоряжении объектами жилищного фонда или нежилыми помещениями, находящимися в муниципальной собственности. Публичное санкционирование осуществляется здесь в его непосредственных формах, предусматривающих выдачу муниципальным органом разрешений (ч. 1, 5 ст. 23 ЖК РФ), либо в релятивных формах, в тех случаях, когда законодательством установлены требования по распоряжению имуществом после предварительного согласования с муниципальным органом (ч. 1 ст. 26 ЖК РФ). Релятивное санкционирование включает в себя действия муниципального органа, влекущие за собой возникновение имущественных (в том числе жилищных) отношений, их изменение и прекращение, например, при осуществлении муниципальным органом полномочий наймодателя по договору социального найма жилого помещения, при заключении такого договора, изменении его условий или расторжении (ч. 1, 4 ст. 74, ч. 4 ст. 83 ЖК РФ). Особая публичная процедура предусмотрена при вынесении органом местного самоуправления реше-

¹ См. п. 1, 5.2.12 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329.

ния об изъятии имущества (в том числе жилого помещения) в целях обеспечения муниципальных потребностей (ст. 279–283 ГК РФ, а применительно к жилым помещениям — ст. 32 ЖК РФ). Указанное решение подлежит государственной регистрации в территориальном органе Минюста России, причем в данном случае регистрационные отношения возникают в связи с санкционированием акта правоприменительной деятельности, предусматривающего изъятие имущества, т.е. одностороннего публичного действия муниципального органа, а не сделки с недвижимостью.

Характерная особенность мер публичного принуждения состоит в сочетании различных публичных санкций, применяемых к нарушителю — субъекту предпринимательства в соответствии с федеральным законом, которым они установлены, независимо от его привлечения к административной ответственности, предусмотренной КоАП РФ. Юрисдикционными полномочиями, предусматривающими возбуждение дела об административном правонарушении и применении мер административного пресечения, наделены не только органы исполнительной власти, но и публичные органы, к ведению которых отнесены специальные полномочия по осуществлению государственной социальной политики, например государственные внебюджетные фонды, а также иные публичные органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в фискальной сфере (например, Банк России и Счетная палата РФ).

20.2. Публичная регистрация юридических фактов

Под *юридическими фактами* понимаются действия или события, влекущие возникновение, изменение, приостановление или прекращение прав и обязанностей, а также характеризующие статус граждан. К юридическим фактам, подлежащим обязательной публичной регистрации, относятся следующие действия или события, относимые в соответствии с гражданским законодательством к *актам гражданского состояния*: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть. *Публичная регистрация актов гражданского состояния* представляет собой официальное подтверждение возникновения юридически значимых действий и событий и осуществляется в целях защиты имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц, а также в целях обеспечения общегосударственных интересов. К *публичным предпосылкам* государственной регистрации актов гражданского состояния относятся:

1) обеспечение контроля за демографическими процессами, учет родившихся и умерших граждан, аккумуляция и обработка соответствующей статистической информации;

2) учет граждан, наделенных фискальными и иными публичными обязанностями (например, в соответствии с п. 3 ст. 85 НК РФ органы регистрации актов гражданского состояния обязаны сообщать в налоговые органы сведения о фактах рождения и смерти физических лиц);

3) обеспечение социальных обязательств государства, например в сфере защиты материнства и детства. Сведения о заключении или расторжении брака необходимы в целях учета лиц, наделенных обязанностями по воспитанию детей, и контроля за исполнением таких обязанностей родителями, опекунами и попечителями и иными лицами.

Государственная регистрация актов гражданского состояния обусловлена также и *частноправовыми предпосылками*, к которым относятся:

1) осуществление имущественных прав и исполнение имущественных обязанностей в случаях, регулируемых наследственным правом. В этих целях могут быть востребованы сведения о перемене имени, смерти, а также о других актах гражданского состояния;

2) осуществление имущественных правомочий в случаях, регулируемых обязательственным правом. В этих целях учитываются не только действия и обстоятельства, относимые к актам гражданского состояния и влияющие на исполнение прав и обязанностей, установленных гражданско-правовым договором (например, перемена имени), но и другие юридические факты, устанавливаемые судом или иным публичным органом, такие как признание гражданина недееспособным, подтверждение судом факта дефектной дееспособности гражданина. Указанные действия и обстоятельства, подтвержденные в документированной форме, относятся к необходимым атрибутам договора и влияют на существо установленных им обязательств;

3) защита имущественных и личных неимущественных прав лица, которому был причинен вред противоправным посягательством. В целях судебной защиты прав потерпевшего необходимы документы, удостоверяющие личность пострадавшего и причинителя вреда, в том числе и свидетельства о регистрации актов гражданского состояния. Подобные документы необходимы также в целях компенсации физического (телесного) и морального вреда; в этих случаях объектом защиты являются не только имущественные интересы пострадавшего, но и нематериальные блага.

Результаты осуществления действия или возникновения юридически значимых событий и обстоятельств могут быть *материализованы* и наделены соответствующими *имущественными атрибутами* (например, представлены конкретной движимой вещью или объектом недвижимости), либо осуществление таких действий (возникновение обстоятельств) влечет за собой возникновение *нематериальной субстанции* — интеллектуальной собственности, права на результаты творческой деятельности. Возникновение указанных прав обусловлено созидательной деятельностью лица и не связано с административными процедурами; потребность в них возникает позднее: они осуществляются в целях защиты прав на интеллектуальную собственность. К таким процедурам относится государственная регистрация нематериализованных объектов, например прав на селекционные достижения, фирменные наименования, знаки обслуживания, программы для ЭВМ и др.

Таким образом, регистрация юридически значимых действий и обстоятельств (например, актов гражданского состояния) представляет собой лишь одну из административных процедур, удостоверяющих эти действия (обстоятельства). Наряду с ними применяются и иные публичные процедуры, такие как процедура судебного подтверждения юридического факта, регистрации прав на результаты творческой деятельности и др.

Не все юридические факты подлежат публичной регистрации, а лишь те из них, легитимность которых может быть подтверждена или установлена только таким способом. К юридически значимым событиям, устанавливаемым на основе судебного решения и не подлежащим государственной регистрации, относятся признание гражданина недееспособным, ограниченно дееспособным, неизвестно отсутствующим и объявление гражданина умершим (ст. 29, 30, 42, 43 ГК РФ). Публичная регистрация актов гражданского состояния включает в себя действия должностных лиц специальных органов субъектов РФ и муниципальных органов по ведению соответствующих документированных источников (так называемых *актовых книг*), внесению в них изменений, дополнений или исправлений, выдачу свидетельств, подтверждающих регистрацию, а также предоставление сведений об актах гражданского состояния по запросу государственного органа или физического лица¹. Осуществление указанных процедур оказывает непосредственное воздействие на статус граждан или юридических лиц, со-

¹ Юридические предпосылки публичной регистрации актов гражданского состояния установлены, в частности, п. 1 ст. 6 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».

пряжено с установлением их дополнительных обязанностей (т.е. ограничением их прав) и поэтому может быть установлено только федеральным законом.

Полномочия публичной регистрации актов гражданского состояния относятся к федеральным полномочиям, но, как правило, такие полномочия не осуществляются непосредственно органами государственной власти РФ, а делегируются соответствующим органам субъектов РФ или муниципальным органам¹. При делегировании регистрационных полномочий муниципальным органам² обеспечиваются и надлежащие материально-технические условия их осуществления, при этом финансирование деятельности муниципальных органов производится за счет субвенций из федерального бюджета. Муниципальные органы, которым переданы публичные регистрационные полномочия и соответствующие финансовые средства, наделяются и обязанностями по их целевому использованию. Такие органы подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти в сфере финансов и бюджетного надзора — Минфину России и Росфиннадзору, а также Счетной палате РФ как специальному публичному органу финансового контроля. Наряду с указанными специализированными органами публичного контроля и надзора общий контроль за органами государственной власти субъектов РФ и муниципальными органами, действующими в сфере регистрации актов гражданского состояния, осуществляется также Минюстом России, который в данном случае наделяется функциями органа финансового контроля³. В случае обнаружения признаков финансовых и иных правонарушений Минюст России вправе изъять у органов государственной власти субъектов РФ переданные им регистрационные полномочия; эти санкции применяются Минюстом России независимо от привлечения должностных лиц органа-нарушителя к публичной ответственности, установленной предписаниями БК РФ и КоАП РФ⁴. Таким образом, муниципальные органы ЗАГС в указанных случаях входят в *единую систему федеральной исполнительной власти*; они подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти субъектов РФ, федеральным органам финансового

¹ Практика делегирования регистрационных полномочий крайне редко применяется в сфере государственного управления.

² О делегировании таких полномочий см. абз. 4 п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

³ О полномочиях Минюста России по контролю за целевым расходованием субвенций из федерального бюджета см. п. 7 ст. 4 того же Федерального закона.

⁴ См. п. 8 ст. 4 указанного Федерального закона.

контроля и бюджетного надзора, а в части нормативно-правового регулирования — также и Минюст России¹.

Участниками рассматриваемых регистрационных отношений являются: а) публичный регистрационный орган; б) заявитель — физическое лицо, намеренное зарегистрировать конкретное юридически значимое действие (событие); в) правоохранительные и иные публичные органы; должностные лица медицинских органов всех форм собственности.

Публичные регистрационные органы наделяются различной компетенцией и полномочиями. Так, органы субъектов РФ и консульские учреждения системы МИД России вправе регистрировать все акты гражданского состояния. В отличие от них компетенция муниципальных органов обусловлена территориальными пределами их деятельности (в частности, органы сельских поселений вправе регистрировать отдельные акты гражданского состояния)². Консульские учреждения регистрируют акты гражданского состояния в пределах консульского округа; эти регистрационные действия производятся как в отношении граждан Российской Федерации, постоянно или временно проживающих за пределами России, так и в отношении иностранных физических лиц (например, по их просьбе вносятся коррективы в регистрационные записи, сделанные на территории РФ)³.

Полномочия публичных регистрационных органов включают в себя их права и обязанности. К *информационным обязанностям* публичных регистрационных органов относится обеспечение защиты сведений об актах гражданского состояния. Такие сведения являются персональными данными, относятся к конфиденциальной информации и могут быть использованы публичными органами только в случаях, установленных федеральными законами. *Персональные данные* — это любые сведения, относимые к тайне усыновления и используемые органами ЗАГС в виде документированной информации или в устной форме⁴. Органы ЗАГС обязаны сообщать сведения о государственной регистрации смерти в орга-

¹ Контрольные полномочия Минюста России распространяются не только на публичные органы субъектов РФ, которым делегированы рассматриваемые регистрационные полномочия; Минюст России вправе проводить выборочный контроль деятельности муниципальных органов регистрации актов гражданского состояния (см. абз. 2 и 3 п. 2 ст. 4 и п. 7 ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»).

² Из сферы ведения указанных муниципальных органов изъяты функции публичной регистрации усыновления (удочерения), установления отцовства и перемены имени (там же п. 2 ст. 4).

³ О статусе консульских учреждений в рассматриваемой сфере см. п. 3 ст. 4, ст. 5 этого же Федерального закона.

⁴ Об обеспечении тайны усыновления органами ЗАГС см. ст. 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

ны Минздравсоцразвития России, ФНС России, а также в органы государственных внебюджетных фондов — ПФР и ФСС РФ¹. Сведения об исправлениях и изменениях, внесенных в запись акта гражданского состояния, передаются в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту жительства заявителя². Указанные сведения передаются органами ЗАГС в публичные органы независимо от наличия запроса об их представлении. Руководитель органа ЗАГС обязан сообщить сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния по запросу лиц, уполномоченных на это федеральным законом (в соответствии с п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» с таким запросом вправе обращаться только должностные лица правоохранительных органов).

Исполнение информационных обязанностей возложено не только на регистрирующие органы: со своей стороны органы государственной власти и иные публичные органы обязаны предоставлять органам ЗАГС сведения о возникновении юридически значимых действий или событий, относимых к актам гражданского состояния. Информационные обязанности публичных и негосударственных органов установлены в целях предоставления органам ЗАГС сведений, необходимых для государственной регистрации смерти. Такие обязанности возложены на правоохранительные органы — ОВД, пенитенциарные учреждения и органы дознания и следствия. Эти органы (учреждения) в соответствии со своей компетенцией письменно извещают органы ЗАГС о смерти лиц, подозреваемых в совершении преступления или отбывающих уголовные наказания³. Медицинские организации, частнопрактикующие врачи и органы социальной защиты населения системы Минздравсоцразвития России передают в органы ЗАГС письменные сведения, подтверждающие смерть лица в соответствующем медицинском или социальном учреждении. В отличие от них члены семьи умершего вправе передавать сведения в органы ЗАГС в устной форме⁴.

¹ См. п. 2 ст. 12 Федерального закона «Об актах гражданского состояния». Сведения передаются в территориальные органы указанных федеральных ведомств и в территориальные органы ГВФ.

² См. там же п. 2 ст. 57, п. 2 ст. 73.

³ См. п. 1 ст. 66 Федерального закона «Об актах гражданского состояния». Ввиду моратория на применение смертной казни исполнение ОВД установленных в этом случае информационных обязанностей временно приостановлено.

⁴ Обязанности письменного или устного информирования органов ЗАГС в указанных случаях установлены п. 1 ст. 66 указанного Федерального закона. Информационные обязанности частнопрактикующих врачей предусмотрены п. 1—3 ст. 20 данного Федерального закона. Наряду с указанными субъектами публичного и частного права обязанности по письменному уведомлению органов ЗАГС возложены также на командира воинской части в случае, если смерть обусловлена исполнением обязанностей военной службы (там же посл. абз. п. 1 ст. 66).

Неисполнение должностным лицом органа ЗАГС, иного публичного или негосударственного органа указанных информационных обязанностей или их ненадлежащее исполнение квалифицируется в качестве гражданско-правового, дисциплинарного или административного правонарушения. Неисполнение должностным лицом органа ЗАГС информационных обязанностей перед налоговым органом (п. 5 ст. 85 НК РФ) квалифицируется по ст. 129.1 НК РФ и влечет за собой взыскание штрафа. В данном случае штрафные санкции применяются за несообщение налоговому органу сведений о зарегистрированном акте гражданского состояния либо за нарушение сроков предоставления таких сведений, установленных п. 3 ст. 85 НК РФ. Ответственность по ст. 129.1 НК РФ квалифицируется также и в случае непредоставления налоговому органу сведений о фактах и обстоятельствах, хотя и не относимых к актам гражданского состояния, но влекущих за собой юридические последствия. К ним относятся, например, сведения об установлении опеки или попечительства (п. 5 ст. 85 НК РФ). Субъектами правонарушения в данном случае являются лица лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и иных социальных учреждений, к должностным обязанностям которых отнесено предоставление сведений об указанных юридических фактах налоговым органам.

Нарушение должностным лицом органа ЗАГС порядка распространения сведений об актах гражданского состояния, например предоставление таких сведений лицу, не уполномоченному на их получение, квалифицируется по ст. 13.11 КоАП РФ. Разглашение должностным лицом налогового органа, органа внутренних дел или иного публичного органа сведений об актах гражданского состояния (такие сведения в соответствии с п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» относятся к персональным данным) квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ. Ответственность по ст. 13.11 и 13.14 КоАП квалифицируется, как правило, при наличии неосторожной вины нарушителя. Таким образом, различия субъектного состава рассматриваемых административных правонарушений обусловлены информационными полномочиями публичных органов. Субъектом правонарушений по ст. 13.11 КоАП РФ являются должностные лица органов, ответственных за аккумуляцию, хранение и распространение сведений, относимых к актам гражданского состояния, т.е. органов ЗАГС. К субъектам административного правонарушения, предусмотренного ст. 13.14 КоАП РФ, относятся пользователи информации — должностные лица публичных органов, получившие такую информацию от органов ЗАГС.

20.3. Государственная регистрация субъектов предпринимательства

Государственная (публичная) регистрация субъектов предпринимательства включает в себя осуществления властных полномочий соответствующим органом исполнительной власти по наделению заявителя — физического или юридического лица — гражданскими правами. Регистрационные отношения возникают в момент обращения заявителя в территориальный орган ФНС России и приостанавливаются на срок рассмотрения уполномоченным должностным лицом документов, представленных заявителем¹. Регистрационные отношения прекращаются в момент принятия указанным публичным органом решения о государственной регистрации или в момент вынесения решения об отказе в государственной регистрации. Государственная регистрация субъектов предпринимательства является уведомительным процессуальным действием, при этом заявитель вправе избрать способ представления необходимых документов. При невозможности непосредственного обращения в регистрирующий орган заявитель направляет документы почтовым отправлением, тем самым уведомляя публичный орган о своем намерении получить искомые полномочия субъекта предпринимательства. Решение об отказе в государственной регистрации может быть вынесено регистрирующим органом при непредставлении необходимых документов или в случае ненадлежащих действий заявителя (например, при представлении документов, не отвечающих требованиям, установленным Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»)².

Государственная регистрация субъектов предпринимательства представляет собой один из видов деятельности по *оказанию публичных услуг*. Принятие публичным органом решения о государст-

¹ Далее территориальный орган ФНС России именуется также *публичным (регистрирующим) органом*. Временные параметры приостановления регистрационных отношений обусловлены сроком в пять рабочих дней, в течение которого публичный орган удовлетворяет ходатайство заявителя или принимает решение об отказе в государственной регистрации (п. 1 ст. 8, п. 1 ст. 23 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

² К ненадлежащим действиям заявителя относится также его обращение в регистрирующий орган, который не уполномочен рассматривать его документы (п. 2 и 3 ст. 8, подп. «б» п. 1 ст. 23 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

венной регистрации означает возникновение его обязанностей по ведению реестра юридических лиц или реестра индивидуальных предпринимателей. Регистрирующий орган обязан в соответствующем реестре указать сведения о субъектах предпринимательства, установленные Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», вносить коррективы в такие сведения, например в случаях изменения организационно-правовой формы юридического лица или ликвидации субъекта предпринимательства. Сведения реестров могут быть востребованы любым заинтересованным лицом: его обращение о предоставлении сведений из реестров влечет за собой возникновение *информационных обязанностей* публичного органа. Такой орган предоставляет запрашиваемые сведения в виде соответствующих выписок или копий в срок, установленный федеральным законом¹. Таким образом, при государственной регистрации субъектов предпринимательства властные полномочия публичного органа ограничены: он не вправе осуществлять контрольные функции, например, определять соответствие коммерческой деятельности субъекта предпринимательства требованиям их проведения, установленным учредительными документами. Регистрационные отношения влекут за собой возникновение *специальных контрольных отношений*, например отношений, обусловленных проведением налогового, лицензионного, экологического контроля².

Атипичные условия публичной регистрации устанавливаются федеральными законами применительно к *отдельным коммерческим организациям*. Например, решение о регистрации кредитной организации принимается Банком России. Руководствуясь таким решением, органы ФНС России вносят соответствующие сведения в единый государственный реестр юридических лиц. Применительно к деятельности кредитных организаций Банк России наделен особыми публичными полномочиями регистрирующего и лицензирующего органов (в других сферах коммерческой деятельности указанные разрешительные полномочия осуществляются различными органами исполнительной власти). Государственная регистрация кредитной организации и выдача ей лицензии на осуществление банковской деятельности представ-

¹ Содержание указанных сведений и срок их представления установлены соответственно п. 1 и 7 ст. 6 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

² Регистрация общественных объединений влечет за собой более устойчивые публичные отношения между объединениями и органами Минюста России, которые предполагают в том числе проведение уставного контроля, осуществляемого органами юстиции.

ляет собой единое процессуальное действие — реализация указанных публичных процедур независимо друг от друга в данном случае невозможна¹. Таким образом, в рассматриваемой сфере деятельности органы ФНС России наделены учетными полномочиями, обусловленными ведением соответствующего реестра, и руководствуются решением о государственной регистрации, принятым Банком России. Вынесение Банком России такого решения обусловлено квалификационными требованиями, требованиями к деловой репутации соискателя лицензии, применяемыми только в данном случае публичного санкционирования².

Нарушители Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и подзаконных актов, принятых в случаях, им предусмотренных, привлекаются к гражданско-правовой и публичной ответственности. Осуществление коммерческой деятельности без государственной регистрации субъекта предпринимательства квалифицируется по ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ. Предоставление субъектом предпринимательства заведомо ложной информации, например сведений, предназначенных для ведения реестра, влечет за собой применение к нарушителю мер административной ответственности, установленных ч. 4 ст. 14.25 КоАП РФ. Ненадлежащее ведение публичным органом реестров о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях, отказ в предоставлении сведений, содержащихся в реестрах, либо их несвоевременное предоставление квалифицируется соответственно по ч. 1 и 2 ст. 14.25 КоАП РФ.

20.4. Государственная регистрация физических лиц

Государственная регистрация физических лиц осуществляется в целях обеспечения:

- 1) фискальных публичных потребностей (например, регистрация физических лиц в качестве субъектов предпринимательства в налоговых органах);
- 2) миграционного контроля. Регистрации в этих целях подлежат граждане Российской Федерации по месту жительства и месту пребывания;
- 3) государственной социальной политики. В этих целях в органах Роструда регистрируются безработные граждане, в том числе безработные инвалиды.

¹ См. ч. 1 и 2 ст. 15 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

² См. подп. 1, 4 ч. 1 ст. 16 указанного Федерального закона.

Установленная процедура *регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства* предусматривает осуществление учетных функций должностными лицами органов регистрационного учета, к которым относятся ФМС России и ее территориальные органы¹. Отдельные регистрационные процедуры в указанных случаях проводятся должностными лицами публичных и негосударственных организаций и учреждений под контролем ФМС России и ее органов². В целях *иммиграционного контроля* к ведению органов ФМС России отнесена *регистрация иностранных физических лиц*, получивших статус беженцев, вынужденных переселенцев, а также лиц, ходатайствующих о предоставлении политического убежища³. Регистрационные процедуры в указанных случаях связаны с другими процедурами публичного санкционирования, предшествующими регистрации иностранных физических лиц или проводимыми после ее завершения, например, проведение идентификации указанных лиц, выдача разрешений на временное проживание на территории Российской Федерации и принятие решений об их аннулировании, выдача разрешений на работу. По факту нарушений законодательства, выявленных при проведении контроля, органы ФМС инициируют процедуры депортации иностранных физических лиц или их административного выдворения за пределы Российской Федерации (при совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.8, 18.10, ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ)⁴, а также рассматривают дела о нарушениях гражданами Российской Федерации установленных миграционных процедур, в частности правил регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства (ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ).

¹ См. подп. 2 п. 2 Положения о Федеральной миграционной службе, утв. Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 (далее — Положение о ФМС России), подп. «а» п. 13.1 Типового положения о территориальном органе Федеральной миграционной службы, утв. приказом МВД России от 2 декабря 2005 г. № 983 (далее — Положение о территориальном органе ФМС России).

² См.: Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и Перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, утв. постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713. Применительно к регистрационному учету в г. Москве см. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в городе Москве, утв. постановлением Правительства Москвы от 31 октября 2006 г. № 859-ПП.

³ См. подп. 4 п. 6 Положения о ФМС России, подпункты «у», «ф», «х» п. 13.2 Положения о территориальном органе ФМС России.

⁴ См. подп. 6 п. 6 Положения о ФМС России, п. 13.4, 13.5 Положения о территориальном органе ФМС России.

Таким образом, регистрационные процедуры всегда проводятся в целях миграционного контроля, т.е. при пресечении незаконной миграции на российской территории граждан Российской Федерации, а также при осуществлении иммиграционного контроля, проводимого в отношении иностранных физических лиц.

20.5. Государственная регистрация нормативных правовых актов

Виды нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации

Государственной регистрации подлежат:

а) *нормативные правовые акты, принимаемые публичными органами*¹. К таким актам относятся постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения, принимаемые федеральными министерствами, а также федеральными службами и федеральными агентствами, наделенными полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования, содержащие предписания, регламентирующие порядок реализации прав и осуществления обязанностей, установленных федеральным законом, а в случаях, специально им предусмотренных, — указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ;

б) *нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус публичной организации*, подчиненной органу исполнительной власти (*статутные акты*). Такие акты принимаются в виде положений, устанавливающих права и обязанности публичной организации, ее структуру, утверждаемых постановлением или приказом соответствующего органа исполнительной власти. Статутные акты устанавливают содержание властных полномочий, осуществляемых органом в целом либо структурными подразделениями его центрального аппарата (департаментами и отделами — в министерствах, управлениями и отделами федеральных ведомств), территориальным органом федеральной службы², а также публичной организацией (учреждением), подчиненной федеральному министерству или федеральному ведомству (унитарным предприятием, лечебным и образовательным учреждением);

¹ Далее также — нормативные акты.

² В некоторых случаях территориальные органы создаются в системах федеральных агентств и федеральных министерств.

в) акты, содержащие предписания, адресованные публичному органу, не входящему в систему министерства или ведомства, вышедшего такой акт (так называемые *межведомственные акты*).

Указанные нормативные правовые акты принимаются не только органами исполнительной власти, но и *иными публичными федеральными органами*: Банком России, Счетной палатой РФ, органами, создаваемых при министерстве, ведомстве, а также государственными внебюджетными фондами — ПФР, ФСС РФ, ФОМС. В частности, Банк России устанавливает обязательные нормы деятельности кредитных организаций в форме нормативных правовых актов — указаний, положений или инструкций. Их государственная регистрация предусмотрена Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Таким образом, в отличие от федеральных органов исполнительной власти, Банк России вправе устанавливать для кредитных организаций общеобязательные требования в форме указаний¹.

К особой разновидности статутного акта, подлежащего государственной регистрации, относятся *уставы муниципальных образований*.

Порядок осуществления государственной регистрации нормативных правовых актов устанавливается постановлениями Правительства РФ, приказами Минюста России, принимаемыми в случаях, предусмотренных постановлениями Правительства РФ. Порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований определен федеральным законом².

Публичные предпосылки регистрации нормативных актов

Необходимость регистрации Минюстом России указанных выше нормативных правовых актов обусловлена соответствующими публичными предпосылками.

☑ К *политико-правовым предпосылкам* относится необходимость обеспечения контроля за нормотворческой деятельностью государственного органа. При проведении контрольных мероприятий, в частности в процессе экспертизы, должна быть установлена правомерность принятия правового акта. Любой публичный орган,

¹ Правовые критерии принятия нормативного правового акта в форме указания, положения или инструкции установлены Положением о порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России, утв. приказом Банка России от 15 сентября 1997 г. № 02-395.

² См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»; Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

принимающий правовой акт, подлежащий государственной регистрации, наделен релятивными нормотворческими функциями: он не вправе устанавливать дополнительные обязанности лица (т.е. ограничивать его права), поскольку такой акт в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть принят только в форме федерального закона, которым и определяется содержание нормотворческой деятельности публичного органа. Таким образом, при проведении Минюстом России *правовой экспертизы ведомственного акта* (а также нормативного правового акта субъекта РФ) устанавливается его подзаконность и выявляются надлежащие правовые предпосылки для его принятия данным органом, определенные федеральным законом, либо в случае, им прямо предусмотренном, установленные указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ. Ведомственный акт, нормативный правовой акт субъекта РФ определяет формы осуществления прав или исполнения обязанностей, регламентированных федеральным законом. Такой акт всегда опосредован, а определенные им предписания производны от нормотворческих функций, предусмотренных федеральным законом¹.

✓ К *информационным предпосылкам* регистрации публичных актов относится необходимость обнародования их предписаний о правах и свободах, установленная ч. 2 ст. 24 Конституции РФ. При регистрации обеспечивается экспертиза актов, в процессе которой устраняются их нелегитимные предписания и создаются необходимые предпосылки для последующего обнародования актов на традиционных носителях информации и в электронной форме.

Экспертные и иные процессуальные действия, обусловленные государственной регистрацией нормативных правовых актов

Государственная регистрация публичных актов состоит из взаимосвязанных процессуальных действий: юридической экспертизы соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; принятия решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоения ему регистрационного

¹ Ведомственный акт, устанавливающий механизм осуществления прав и свобод, никогда не может быть принят по инициативе публичного органа. Содержание нормотворческой деятельности органа установлено федеральным законом или положением, утверждаемым в соответствии с его подчиненностью, указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ, в соответствии с которыми такой акт и принимается. При оценке указания о том, что ведомственные акты принимаются «по инициативе» публичного органа «в пределах его компетенции», следует иметь в виду, что содержание прав и обязанностей (компетенция) всегда устанавливается вышестоящим публичным органом (п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации).

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

☑ Первичной стадией государственной регистрации публичных актов является *юридическая экспертиза соответствия актов законодательству Российской Федерации*. Отрицательное экспертное заключение выносится Минюстом России в случаях:

1) *нарушения подведомственности*, при которой акт принимается органом, не наделенным такими полномочиями. Орган исполнительной власти или иной публичный орган, уполномоченный на осуществление правовой регламентации, устанавливается федеральным законом, которым может быть непосредственно определен механизм реализации прав или исполнения обязанностей или предусмотрена необходимость принятия соответствующего постановления Правительства РФ. В редких случаях федеральным законом предусматривается принятие акта, затрагивающего права и обязанности лица, органом исполнительной власти или иным публичным органом, уполномоченным на осуществление правового регулирования;

2) *принятия дефектного акта*. В этом случае акт хотя и соответствует компетенции публичного органа, но содержит лакуны правовой регламентации. Таким актом регулируются лишь отдельные общественные отношения, при этом не учитывается их корреляция с другими отношениями, однородными по содержанию и виду. Например, акт утверждает правила осуществления властных полномочий, но не устанавливает надлежащих материально-технических предпосылок их осуществления (не определяет источники финансирования и т.д.);

3) *несоответствия реквизитов акта и его нормативных предписаний*. Любой нормативный правовой акт, подлежащий регистрации, должен быть принят в форме постановления, приказа, распоряжения, правил, инструкции или положения¹. Такой акт должен отвечать определенным критериям нормативности — он должен содержать общеобязательное предписание, устанавливающее, изменяющее или прекращающее правовые нормы и рассчитанное на многократное применение.

Повторная юридическая экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ проводится при наличии соответствующих политико-правовых предпосылок. Повторная экспертиза проводится при *изменении условий правового регулирования*, т.е. в случае принятия федерального закона, указа Президента РФ или

¹ См. п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

постановления Правительства РФ по вопросу, регулируемому актом субъекта РФ, в связи с чем возникает необходимость внесения коррективов в нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, а также в акты публичных органов субъектов РФ. Такие органы должны подготовить перечень нормативных правовых актов, подлежащих отмене или изменению в связи с принятием федерального закона или иного федерального акта. Независимо от них управления Минюста России по федеральным округам вправе предложить включить в такой перечень зарегистрированный ими ранее нормативный правовой акт, выявленный ими после проведения юридической экспертизы. Основанием для проведения повторной экспертизы в указанном случае является правовая коллизия: акт, принятый федеральным публичным органом, устанавливает новые правила регламентации, в связи с чем необходимо устранить противоречащие такому акту предписания федеральных органов и органов субъектов РФ. Повторная экспертиза проводится в целях обеспечения конституционного принципа единства правовой регламентации, в соответствии с которым нормативные правовые акты субъектов РФ должны соответствовать предписаниям федерального закона (п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Таким образом, проведение органом юстиции экспертных действий (в том числе и повторной экспертизы нормативного правового акта) обусловлено *объективными правовыми предпосылками*, установленными Конституцией, федеральным законом, указом Президента или постановлением Правительства РФ¹.

В отличие от них, *субъективные предпосылки* проведения экспертных действий устанавливаются непосредственно органом юстиции в целях обеспечения его властных полномочий. Управление Минюста России по федеральному округу вправе назначать повторную экспертизу по ранее зарегистрированному акту субъекта РФ при осуществлении контроля за деятельностью своего подразделения и их должностных лиц в тех случаях, когда имеются сомнения в правомерности принятого ими ранее экспертного заключения. С инициативой проведения повторной юридической экспертизы выступают:

¹ Полномочия по обеспечению единства правовой регламентации на всей территории Российской Федерации отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ. В целях реализации такого полномочия принимается федеральный закон, устанавливающий унифицированные нормы и правила, в соответствии с которыми должны быть внесены соответствующие коррективы в законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (п. «а» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

а) органы политико-правового руководства, например полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе¹, руководитель представительного (законодательного) органа субъекта РФ, руководитель федерального или регионального правоохранительного органа;

б) органы исполнительной власти субъекта РФ, территориальные органы федеральных министерств и ведомств (в том числе управления Минюста России по федеральному округу);

в) иные публичные органы, например органы Банка России, Счетной палаты РФ, ЦИК РФ или органы государственных внебюджетных фондов. Обращение полномочного представителя Президента РФ о проведении органом юстиции повторной экспертизы обязательно для его исполнения; в остальных случаях управление юстиции по федеральному округу проверяет обоснованность актов, указанных в обращении публичного органа.

☑ Стадией государственной регистрации, следующей за проведением юридической экспертизы, является *принятие Минюстом России решения о государственной регистрации акта или об отказе в такой регистрации при установлении несоответствия акта законодательству Российской Федерации*. Акт, в регистрации которого отказано, должен быть отменен принявшим его публичным органом с последующим уведомлением Минюста России о таком решении. При принятии решения о государственной регистрации нормативный правовой акт заносится в государственный реестр с присвоением ему регистрационного номера. Такой акт подлежит обязательному опубликованию в официальных государственных источниках².

Регистрационные отношения возобновляются в случае *внесения корректив в зарегистрированный нормативный правовой акт*. Текст акта в новой редакции представляется в Минюст России для регистрации на основе рассмотренных правил.

Государственная регистрация уставов муниципальных образований и актов, вносящих в них изменения, осуществляется главным управлением Минюста России по федеральному округу, наделенным полномочиями территориального органа Минюста

¹ Соответствующая компетенция полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе предусмотрена п. 6 Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утв. приказом Минюста России от 29 октября 2003 г. № 278.

² Акт должен быть обнародован в традиционной и электронной формах в источниках опубликования, установленных Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

России¹. Правила проведения соответствующих административных процедур установлены непосредственно Федеральным законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»². Государственная регистрация включает в себя осуществление *аналитических* и *организационно-технических* процедур. Основной аналитической функцией является проведение органом юстиции экспертизы, в ходе которой проверяется соответствие устава Конституции РФ и федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ. Последующие организационно-технические действия обусловлены решением, принятым органом юстиции по результатам проведения экспертизы. При принятии органом юстиции решения о государственной регистрации сведения об уставе муниципального образования включаются в государственный реестр и предоставляются по запросу любого заинтересованного лица³.

Учетные и контрольные функции в сфере нормотворческой деятельности

Наряду с рассмотренными выше регистрационными полномочиями органы юстиции осуществляют учетные и контрольные функции в сфере нормотворческой деятельности. В частности, Минюст России осуществляет *правовую экспертизу всех нормативных правовых актов, вносимых публичным органом на рассмотрение Президента и Правительства РФ*, и тем самым участвует в подготовке проектов их указов и постановлений. При вынесении отрицательного экспертного заключения в проекты актов федеральных органов исполнительной власти и иных публичных органов должны быть внесены коррективы, установленные экспертным заключением.

Минюст России участвует в законотворческой деятельности федеральных министерств и ведомств и проводит *юридическую экспертизу проектов федеральных законов*, передаваемых на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ как субъектов права законодательной инициативы.

¹ Далее в тексте данного параграфа главные управления Минюста России по федеральному округу именуются как *органы юстиции, территориальные органы*.

² См. п. 1 и 2 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

³ О доступности сведений указанного реестра см. п. 7 ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», п. 8 Правил ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350.

Минюст России и его территориальные органы обеспечивают контроль за нормотворческой деятельностью субъектов РФ и проводят *юридическую экспертизу актов органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ*. В отличие от рассмотренных выше функций Минюста России, осуществляемых применительно к актам федеральных публичных органов, в контроле за нормотворческой деятельностью региональных органов принимают участие все территориальные органы юстиции — главные управления Минюста России, создаваемые в федеральных округах, а также территориальные органы федеральных служб, подведомственных Минюсту России. Главные управления Минюста России проводят юридическую экспертизу действующих региональных актов (т.е. актов, принятых органами законодательной и исполнительной власти до учреждения главных управлений на территории соответствующих федеральных округов) либо осуществляют превентивные контрольные функции. В этих случаях главные управления проверяют соответствие федеральному законодательству проектов нормативных правовых актов. При проведении превентивного нормотворческого контроля главные управления наделены соответствующими властными полномочиями и вправе истребовать проект любого правового акта, подготовленный региональным органом. Сведения о региональных актах включаются соответствующим главным управлением в регистр нормативных правовых актов субъектов РФ. При установлении несоответствия такого акта Конституции РФ или федеральному закону в регистр включаются экспертные заключения, подготовленные главным управлением, подтверждающие нелегитимность нормативного правового акта¹. Орган юстиции в данном случае наделен релятивными властными полномочиями и выступает с инициативой отмены нелегитимного акта, направляя при этом соответствующие уведомления в орган государственной власти субъекта РФ, принявший такой акт, с требованием его отмены либо передает экспертные заключения, подтверждающие нелегитимность регионального акта, в органы прокуратуры. Орган юстиции возбуждает административную процедуру отмены такого акта либо — при непринятии мер по его отмене региональным органом — инициирует процедуру прокурорского реагирования.

¹ См. п. 3 Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904, а также п. 12 и 13 Разъяснений по применению указанного Положения, утв. приказом Минюста России от 12 января 2004 г. № 5.

Таким образом, следует принимать во внимание объективные различия процессуальных действий, осуществляемых органами юстиции при *регистрации нормативных правовых актов*, а также при *проведении контроля нормотворческой деятельности*.

1. Регистрация представляет собой административную процедуру. В отличие от нее контрольные мероприятия проводятся органами юстиции опосредованно при участии органов прокуратуры, суда и других правоохранительных органов.

2. Регистрация нормативных правовых актов и контроль в сфере нормотворческой деятельности влекут за собой различные правовые последствия. Внесение сведений об акте в реестр означает легитимность и действительность его предписаний. В отличие от таких процедур, в регистр нормативных правовых актов субъектов РФ включаются также и сведения об актах, признанных органами юстиции противоречащими законодательству Российской Федерации.

3. Регистрация нормативных правовых актов и указанные контрольные мероприятия различаются по организационным формам. Проведение регистрационных действий отнесено к ведению Минюста России, тогда как контроль в сфере нормотворческой деятельности осуществляется территориальными органами Минюста России.

Вынесение экспертного заключения, устанавливающего несоответствие акта федерального органа исполнительной власти либо акта, принятого Банком России, Счетной палатой РФ, не влечет за собой процедуру судебного обжалования; споры по поводу результатов проведения экспертизы разрешаются в соответствии с правилами административного производства. Установление органом юстиции нелегитимности публичного акта, принятого муниципальным органом, может повлечь за собой процедуру его судебного обжалования (при оспаривании результатов проведения экспертизы)¹.

Ответственность за нарушение порядка государственной регистрации нормативных правовых актов

Нарушения, выявленные при проведении государственной регистрации, влекут за собой различные правовые последствия. К превентивным действиям органа юстиции относится *возбуждение публичной процедуры отмены противоправного акта*. Орган юстиции инициирует процедуру отмены акта: 1) в день принятия им решения об отказе в государственной регистрации акта феде-

¹ См. п. 9 ст. 4 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

рального органа исполнительной власти, акта Банка России или иного публичного исполнительно-распорядительного органа либо устава муниципального образования; 2) в день внесения экспертных сведений, подтверждающих противоправность акта органа субъекта РФ в федеральный регистр; 3) в день внесения решения об оспаривании акта публичного органа субъекта РФ в органы суда или прокуратуры.

ФАС России или ее территориальные органы возбуждают процедуру отмены акта публичного органа субъекта РФ в день вынесения ими предписания, адресованного органу, вынесшему противоправный акт. С инициативой отмены такого акта вправе выступить иной федеральный орган, наделенный соответствующими полномочиями. Так, ЦИК РФ проводит экспертизу законов субъектов РФ, принимаемых ими в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Вынесение ЦИК РФ решения, оспаривающего легитимность закона субъекта РФ, означает возбуждение процедуры его отмены¹. Таким образом, инициировать процедуру отмены нелегитимного акта вправе органы исполнительной власти (органы юстиции, органы ФАС России и иные органы), органы прокуратуры, оспаривающие акт по собственной инициативе (например, при вынесении протестов и представлений, заявлений в суд), иные публичные органы, властные полномочия которых установлены федеральным законом (например, ЦИК РФ и ее структурные подразделения).

К должностным лицам, виновным в принятии противоправного нормативного акта, могут быть применены следующие публичные санкции:

- ✓ дисциплинарные наказания, установленные законодательством о государственной или муниципальной службе;
- ✓ санкции, установленные уставами муниципальных образований и применяемые к их должностным лицам;
- ✓ административные наказания (например, если нормативный правовой акт устанавливает ограничения свободы торговли; ст. 14.9 КоАП РФ).

¹ Предписания ФАС России (ее территориального органа), заключения (письма) ЦИК РФ или Правового управления ее аппарата, выносимые ими в случае оспаривания акта публичного органа субъекта РФ, вносятся в федеральный регистр (п. 12 Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации).

20.6. Государственная регистрация объектов недвижимости

Субъекты регистрационных отношений

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (государственная (публичная) регистрация) включает в себя процессуальные действия, осуществляемые Росреестром или его территориальным органом, подтверждающие легитимность и правомерность сделки с объектом недвижимости¹. Государственной регистрации подлежат все гражданско-правовые договоры, следствием которых является возникновение права собственности на недвижимость либо устанавливающие ограничения отдельных правомочий собственника недвижимого имущества. В случаях продажи недвижимости, а также при совершении договоров мены и дарения, заключения иных гражданско-правовых сделок с недвижимым объектом влечет за собой ограничение отдельных имущественных правомочий собственника — прав владения, пользования или распоряжения недвижимостью. К таким сделкам относятся договоры найма жилого помещения, финансовой аренды (лизинга), ипотеки и др.

К законодательству о государственной регистрации относятся ГК РФ (прежде всего ст. 130—132, 164), Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», а также указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, принятые в случаях, предусмотренных указанным Федеральным законом. На ведомственном уровне к актам правового регулирования отношений в сфере государственной регистрации относятся нормативные правовые акты Минэкономразвития России и правовые акты Росреестра.

Участники регистрационных отношений — заявитель и орган Росреестра — наделяются различными полномочиями. Действия заявителя осуществляются в целях удовлетворения его частноправовых потребностей и могут быть признаны легитимными только по решению вышеуказанного органа, т.е. в случае регистрации им сделки. Заявитель исполняет процессуальные требования, установленные Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», и предоставляет органу Росреестра необходимые сведения о сделке с недвижимостью. Публичный орган проверяет достоверность этих сведений и может запросить дополнительную информацию, подтверждающую правомерность действий заявителя либо устанавливающую факт совершения

¹ О публичном статусе Росреестра см. далее в тексте учебника.

правонарушения. Таким образом, публичные отношения, возникающие при государственной регистрации сделок с недвижимостью, представляют собой разновидность административных отношений. При этом властные полномочия органа Росреестра доминируют над имущественными интересами заявителя — субъекта частного права. Взаимоотношения заявителя и органа Росреестра обусловлены их соподчиненностью и регулируются указанным выше Федеральным законом и иным административным законодательством; предписания гражданского законодательства применяются только в случаях, не урегулированных публичным законодательством.

Изменение статуса недвижимости может быть обусловлено волеизъявлением субъектов частного права, и в этом случае сделки с имуществом подлежат государственной регистрации в соответствии с указанным Федеральным законом. Ограничения прав собственника объекта недвижимости устанавливаются актами публичного органа при осуществлении властных полномочий, в частности при применении мер административного пресечения; осуществлении принудительных действий, обусловленных проведением таможенного, бюджетного, экологического контроля. В указанных случаях ограничение имущественных прав собственника является следствием легитимной властной деятельности публичного органа, установленной соответствующим правоприменительным актом, например приказом (предписанием) о проведении выездной проверки. Применение мер административного пресечения в виде осмотра помещений лица, подозреваемого в совершении правонарушения, в случаях, предусмотренных КоАП РФ, НК РФ и другими федеральными законами, всегда сопряжено с введением временных имущественных обременений, обусловленных сроком проведения таких властных действий. Принудительные действия в целях публичного контроля, а также меры административного пресечения осуществляются в отношении добросовестных лиц либо лиц, подозреваемых в совершении правонарушения. Применение указанных мер может быть сопряжено с прекращением права собственности таких лиц на объект недвижимости, например при реквизиции воздушных судов, судов внутреннего водного транспорта и морских судов, в случае введения особых административных режимов военного или чрезвычайного положения.

Индивидуальные правовые акты публичного органа, устанавливающие ограничения имущественных правомочий в целях обеспечения общегосударственных потребностей, не нуждаются в государственной регистрации.

В рассматриваемых регистрационных отношениях участвуют *публичные* и *частноправовые субъекты*. К публичным участникам относятся специализированные органы исполнительной власти: Минэкономразвития России, уполномоченное осуществлять нормативно-правовое регулирование, а также Росреестр (его территориальные органы), к ведению которого отнесена правоприменительная деятельность¹. При проведении государственного контроля в регистрационных отношениях участвуют соответствующие финансовые, налоговые, таможенные и иные правоохранительные органы, также уполномоченные, наряду с органами Росреестра, принимать индивидуальные правовые акты. Указанные органы исполнительной власти наделены властными полномочиями и своими правовыми актами устанавливают порядок осуществления процессуальных действий. Такие акты обязательны для исполнения лицом, заявившим о своем намерении участвовать в регистрационных отношениях (заявителем). В зависимости от целей участия в рассматриваемых отношениях заявителем может быть коммерческая организация и публичный орган. Коммерческая организация вступает в рассматриваемые отношения с органом Росреестра с целью регистрации сделок с негосударственным имуществом, т.е. в целях обеспечения своих имущественных потребностей. Публичные органы вступают в регистрационные отношения, руководствуясь исключительно общегосударственными интересами, в целях:

1) регистрации сделок, влекущих за собой изменение и прекращение права собственности на публичную недвижимость (недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности, в том числе в федеральной собственности и собственности субъектов РФ, в муниципальной собственности)²;

2) регистрации актов, устанавливающих обременения (ограничения) имущественных прав добросовестного лица. К таким актам относятся решения публичного органа об изъятии земельного участка для публичных нужд, а также договоры, устанавливающие публичный сервитут, т.е. ограничения права собственности на зе-

¹ Таким образом, в правовой регламентации рассматриваемых регистрационных отношений участвуют также органы Росреестра, уполномоченные принимать индивидуальные правовые акты (абз. 2 и 3 п. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

² От имени соответствующего публичного органа в регистрационных отношениях участвуют уполномоченные им должностные лица (п. 3 ст. 16 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

мельные участки, здания и сооружения¹. Публичные органы принимают акты, устанавливающие обременения имущественных прав добросовестного лица и в других случаях, предусмотренных федеральными законами, однако такие акты, в отличие от указанных выше, выносятся в правоприменительных целях и не подлежат государственной регистрации;

3) регистрации актов, устанавливающих обременения имущественных прав лица, подозреваемого в совершении правонарушения, либо правонарушителя. К таким актам относятся решения правоохранительного органа об аресте недвижимого имущества². Публичные органы выносят акты, устанавливающие ограничения имущественных прав нарушителя и лица, подозреваемого в совершении правонарушения, при осуществлении контроля и правоохранительной деятельности, предусмотренных федеральными законами. Данные акты не нуждаются в государственной регистрации. Вынесение указанного публичного акта в некоторых случаях может повлечь за собой не только ограничение имущественных прав, но и их полное прекращение; такие последствия наступают при назначении административного наказания в виде конфискации морского судна или судна внутреннего водного плавания³.

Участники регистрационных отношений наделены различными правами и обязанностями, однако властными полномочиями (в том числе и предусматривающими принудительные действия) наделены только публичные органы. К компетенции органов Росреестра отнесены *экспертные полномочия*, предусматривающие аналитическое исследование документов, представленных для государст-

¹ Государственная регистрация решений публичного органа об изъятии земельного участка в целях обеспечения общегосударственных (муниципальных) имущественных потребностей предусмотрена п. 4 ст. 279 ГК РФ. В указанных целях публичный орган принимает решение об установлении публичного сервитута (ст. 274, 277 ГК РФ). Государственная регистрация актов публичного органа об ограничении имущественных прав на недвижимость либо о прекращении таких прав предусмотрена абз. 2 п. 1 ст. 4 указанного Федерального закона.

² Государственная регистрация актов об аресте недвижимого имущества предусмотрена абз. 7 п. 1 ст. 16, абз. 2 п. 3 ст. 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

³ Действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не распространяется на государственную регистрацию морских судов и судов внутреннего водного плавания (п. 1 ст. 4 указанного Федерального закона). Порядок государственной регистрации указанных объектов недвижимости в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 4 ст. 33 КТМ РФ, п. 2 ст. 19 КВВТ РФ утвержден Минтрансом России (см. Правила регистрации судов и прав на них в морских портах, утв. приказом Минтранса России от 9 декабря 2010 г. № 277, Правила государственной регистрации судов, утв. приказом Минтранса России от 26 сентября 2001 г. № 144).

венной регистрации. Например, Росреестр или его территориальный орган проводят правовую экспертизу документов, проверяют законность сделки с недвижимостью, предусмотренной такими документами, устанавливают отсутствие противоречий между заявленными правами и уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимости, а также осуществляют иные экспертные полномочия¹. К ведению Росреестра отнесено осуществление указанных действий применительно к объектам недвижимости, расположенным на территории более одного регистрационного округа. Государственная регистрация иных объектов недвижимости отнесена к ведению территориального органа Росреестра.

Органы Росреестра наделены правами и обязанностями в сфере организационно-технической деятельности (например, выдача документов, подтверждающих государственную регистрацию прав, представление соответствующей информации и т.д.), осуществление которых обусловлено их экспертными полномочиями. Компетенция таких органов включает в себя рассмотренные выше полномочия. Органы Росреестра не вправе осуществлять контроль за соблюдением обязательств, обусловленных зарегистрированной сделкой с недвижимостью.

Стадии регистрационных отношений

Регистрационные отношения возникают в момент представления заявителем документов, подтверждающих его намерение зарегистрировать сделку, и прекращаются в момент вынесения органом Росреестра решения о регистрации прав или об отказе в регистрации. При возникновении у указанного органа или иного публичного органа сомнений в правомерности совершенной сделки или достоверности подтверждающих ее документов регистрационные отношения приостанавливаются: а) по инициативе органа Росреестра в связи с необходимостью проведения экспертизы представленных документов и осуществления иных аналитических действий (например, исследования дополнительных документов, представленных правоохранительным органом)²; б) по инициативе суда на основании вынесенного им определения или решения; в) по инициативе правоохранительного органа при принятии им акта, устанавливающего арест объекта недвижимого

¹ Экспертные полномочия Росреестра и его территориального органа установлены п. 3 ст. 9, ст. 10, п. 1 ст. 13 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

² Государственная регистрация по указанным основаниям может быть приостановлена не более чем на месяц (п. 1 и 2 ст. 19 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

имущества или запрещающего осуществление сделок с ним¹; г) по инициативе заявителя или участника сделки, устанавливающей или изменяющей имущественное право, подлежащее регистрации. Указанные лица иницируют процедуру приостановления государственной регистрации в целях обеспечения личных имущественных интересов (например, в случае возникновения у них сомнений в коммерческой выгоде сделки)². Таким образом, публичный орган обязан выступить с указанной инициативой при возникновении подозрений в совершении правонарушения. В отличие от него заявитель ходатайствует о приостановлении сделки, руководствуясь личными мотивами. Орган Росреестра вправе отказать в удовлетворении такого ходатайства при наличии у него веских доводов в необходимости такого решения, а также в тех случаях, если в течение срока приостановления регистрации не были устранены причины вынесения им такого решения.

Завершение административной процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество влечет за собой возникновение *информационных прав и обязанностей* у органа Росреестра и иного публичного органа, обусловленных ведением государственного реестра и предоставлением сведений такого реестра. Статистическая информация, а также сведения об ограничении имущественных прав, содержащиеся в реестре, могут быть предоставлены любому заинтересованному лицу; другая информация реестра (например, сведения о переходе прав на недвижимое имущество) относится к информации ограниченного доступа и может быть предоставлена только физическим лицам и публичным органам, указанным в п. 3 ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». К ведению органов Росреестра отнесены обязанности в сфере аккумуляции, аналитической обработки и распространения информации государственного реестра. Такая информация предоставляется бесплатно по запросам публичного органа, а по запросам других лиц — за установленную федеральным законом плату³. Таким образом, Росреестр и его территориальные органы оказывают *публичные информационные услуги* субъектам частного права и государственным (муниципальным) органам.

¹ Приостановление регистрации на основании соответствующего определения или постановления правоохранительного органа закреплено в абз. 2 п. 1 ст. 19 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

² В указанных случаях регистрационные отношения могут быть приостановлены не более чем на три месяца (там же п. 3 ст. 19).

³ Виды публичных органов, которые вправе запрашивать информацию реестра на указанных условиях, установлены п. 3 ст. 7, п. 2 ст. 8 указанного Федерального закона.

Лица, виновные в нарушении порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, установленного федеральным законом, привлекаются к юридической ответственности. Гражданско-правовая ответственность юридического лица предусмотрена п. 2 ст. 61 ГК РФ, в соответствии с которым осуществление обязательств по сделке с недвижимостью без ее государственной регистрации влечет за собой санкцию в виде принудительной ликвидации организации-нарушителя, применяемую по решению суда, а сама эта сделка считается ничтожной (п. 1 ст. 165 ГК РФ). Несоблюдение сроков и иных условий совершения сделки вследствие нарушения правил ее государственной регистрации (или уклонения от государственной регистрации) влечет за собой имущественные санкции, предусмотренные п. 4 ст. 165 ГК РФ.

Несанкционированное распространение должностным лицом органа Росреестра сведений, содержащихся в государственном реестре, относимых к персональным данным (например, сведений о признании правообладателя недееспособным или ограниченно дееспособным), квалифицируется по ст. 13.11 КоАП РФ. Несанкционированное распространение указанным должностным лицом других сведений реестра (например, сведений о переходе прав на объекты недвижимости) квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ. Административная ответственность за несоблюдение собственником, арендатором и иным пользователем порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (за исключением рассмотренных выше нарушений порядка использования сведений, содержащихся в государственных реестрах) установлена в ст. 19.21 КоАП РФ. Субъектами данного административного правонарушения являются физические и юридические лица (в том числе публичные организации), совершившие виновное нарушение требований о государственной регистрации сделок, установленных Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Государственная регистрация специальных объектов недвижимости

Применительно к отдельным объектам недвижимости, в частности к морским судам, судам внутреннего водного плавания и воздушным судам, установлены *особые правила государственной регистрации* прав на них и обременении имущественных прав. Общие требования государственной регистрации морских судов установлены КТМ РФ. При регистрации судов внутреннего вод-

ного транспорта основным правоустанавливающим актом является КВВТ РФ. Правила государственной регистрации определены Минтрансом России¹. Полномочия публичной регистрации прав на недвижимость в указанных случаях отнесены к ведению капитанов морского торгового порта, государственных речных судовых инспекций (при регистрации судов внутреннего водного плавания). Государственная регистрация гражданских воздушных судов и ведение соответствующего государственного реестра осуществляется Ространснадзором. Указанные регистрационные органы осуществляют экспертно-аналитические функции, например проверку юридической силы правоустанавливающих документов и выдают документы о государственной регистрации или об отказе в ней². При возникновении сомнений в достоверности представленных для регистрации документов в целях проведения надлежащих экспертных действий орган государственной регистрации морского судна, судна внутреннего водного плавания приостанавливает регистрационные процедуры на срок до двух месяцев³.

Возникновение правовых оснований для государственной регистрации может быть обусловлено ординарными предпосылками — совершением цивилистической сделки, предусматривающей переход права собственности на судно либо устанавливающей иные вещные права на указанный объект недвижимости. Регистрационные отношения возникают также при государственной регистрации акта публичного органа, устанавливающего права на судно либо ограничивающего их. К таким актам относятся:

- постановления судьи о назначении административного наказания в виде конфискации судна (такие санкции предусмотрены ч. 1—3 ст. 8.17, ч. 1—2 ст. 8.18, ст. 8.19—8.20 КоАП РФ);
- акты публичного органа о реквизиции судна в случае введения режима чрезвычайного положения;
- обременения прав на судно, установленные в целях исполнительного производства.

В указанных случаях регистрационные отношения возникают по факту совершения правонарушения и являются следствием его

¹ См.: Правила регистрации судов и прав на них в морских портах, Правила государственной регистрации судов.

² Основания для отказа в государственной регистрации судна морского транспорта или судна внутреннего водного транспорта определены соответственно п. 39 Правил регистрации судов и прав на них в морских портах, п. 37 Правил государственной регистрации судов.

³ Правовые предпосылки приостановления государственной регистрации установлены п. 38 Правил регистрации судов и прав на них в морских портах, п. 34—36 Правил государственной регистрации судов.

совершения. При реквизиции судна возникновение регистрационных отношений обусловлено обеспечением общегосударственных потребностей в целях обороны и безопасности.

Акты публичного органа могут устанавливать непосредственные ограничения имущественных прав, либо такие ограничения связаны с санкцией публичного органа (релятивные обременения). К санкциям, устанавливающим ограничения имущественных прав на недвижимость, относится временный запрет на эксплуатацию воздушного судна; такая санкция к нарушителям устанавливается решением Ространснадзора¹. Релятивные обременения прав на недвижимое имущество могут быть вызваны ограничительной мерой, установленной актом публичного органа. Например, проведение лицензионного контроля за деятельностью лицензиатов, организующих воздушные перевозки, на аэродромах и в аэропортах, ограничивает право лицензиата на использование воздушного судна. Акты публичного органа, устанавливающие непосредственные или релятивные ограничения имущественных прав пользования или распоряжения морским судном, судном внутреннего водного плавания и воздушным судном, не подлежат государственной регистрации.

Особое значение в правовом регулировании отношений, возникающих в процессе государственной регистрации судов гражданской авиации, морских судов и судов внутреннего водного транспорта, имеют нормативные правовые акты Минтранса России, устанавливающие права и обязанности участников регистрационных отношений, в том числе и *информационные полномочия публичного органа*, обусловленные ведением реестра соответствующей информации и предоставлением сведений из такого реестра. Минтранс России принимает индивидуальные правовые акты, необходимые для регистрации прав либо подтверждающие наличие имущественного права, а также контролирует деятельность капитанов торговых портов по регистрации судов².

¹ Воздушные суда, наряду с морскими судами и судами внутреннего водного транспорта, относятся к особым объектам недвижимости, применительно к которым установлены особые публичные регистрационные процедуры (п. 1 ст. 4 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

² См. п. 42, 45 Правил регистрации судов и прав на них в морских торговых портах, п. 113 Правил государственной регистрации судов. Указанные контрольные полномочия Минтранса России осуществляются внутри его системы и не противоречат статусу министерства как органа, не уполномоченного проводить контроль за деятельностью не подчиненных ему лиц (п. 8 Правил регистрации судов и прав на них в морских портах).

20.7. Публичная регистрация имущественных сделок.

Регистрация договоров финансовой аренды

Наряду с имущественными правами государственной регистрации подлежат также гражданско-правовые сделки и публичные договоры, влекущие за собой изменение статуса объекта недвижимости.

Предметом договора *финансовой аренды (лизинга)* могут быть *ординарные объекты недвижимости* — предприятия, имущественные комплексы, незавершенные объекты строительства. Публичная регистрация в этих случаях регламентируется Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹. Публичная регистрация договоров финансовой аренды, предметом которых являются *специальные объекты недвижимости* — морские суда, суда внутреннего водного транспорта и гражданские воздушные суда, — производится в соответствии с требованиями, установленными соответственно КТМ, КВВТ, ВЗК РФ и принятыми на их основе ведомственными нормативными правовыми актами.

Пользование и распоряжение специальными объектами недвижимости по договору финансовой аренды предусматривает особые условия, обременяющие имущественные права лица и устанавливающие его дополнительные обязанности, обусловленные полномочиями по контролю и надзору за деятельностью морских судов, судов внутреннего воздушного транспорта и гражданских воздушных судов, отнесенными к ведению Ространснадзора. Применительно к воздушным судам доминирующее значение властных полномочий Ространснадзора обусловлено сочетанием его прав и обязанностей регистрирующего органа и органа публичного контроля. При использовании специальной недвижимости, находящейся в федеральной собственности, публичный орган, наделенный полномочиями собственника такого имущества, вправе непосредственно контролировать условия пользования и распоряжения данной недвижимостью по договору финансовой аренды, в том числе и осуществлять финансовый контроль. Ространснадзор уполномочен контролировать деятельность всех лиц, в ведении которых находятся специальные объекты недвижимости².

¹ Требования к государственной регистрации указанных ординарных объектов недвижимости установлены соответственно в ст. 22 и 25 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

² Права в сфере публичного контроля при исполнении договора финансовой аренды в рассматриваемых случаях установлены в ст. 37 Федерального закона от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)». Право лизингодателя на проведение специализированного (финансового) контроля определено п. 1, 3 ст. 38 указанного Федерального закона.

Имущественные правомочия пользователя морским, воздушным судном и иными специальными объектами недвижимости устанавливаются не только договором финансовой аренды, но и *нормативными правовыми актами* Минтранса России, в том числе и утвержденными им правилами публичной регистрации. Указанные договоры должны соответствовать требованиям, установленным такого рода актами. Применительно к ординарным объектам недвижимости установлены унифицированные регистрационные требования и единые для всех пользователей имущественные полномочия, определенные Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Особые условия, обременяющие имущественные права лица, устанавливаются предписаниями и иными *правоприменительными актами* публичного органа. Акты, санкционирующие пользование и распоряжение специальными объектами недвижимости, в том числе и в соответствии с договором финансовой аренды, принимаются Минтрансом России и Ространснадзором. Предписания, выносимые Ространснадзором, устанавливают временные ограничения имущественных правомочий добросовестного лица, лица, подозреваемого в совершении правонарушения, или приостанавливают такие правомочия в полном объеме (например, в случае вынесения предписания о запрете на эксплуатацию воздушного судна).

Таким образом, содержание имущественных прав и обязанностей по договору финансовой аренды определяется прежде всего видовыми признаками объекта недвижимости, являющегося предметом лизинга.

20.8. Государственная регистрация договоров ипотеки

Государственная регистрация договоров залога *недвижимого имущества* (договоров ипотеки) проводится в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Имущественные отношения регламентируются ГК РФ, вышеуказанными федеральными законами, иным законодательством, а также *ведомственными правовыми актами*. На ведомственном уровне определяются сущностные признаки объекта недвижимости (например, нормативными правовыми актами органа исполнительной власти устанавливаются требования для отнесения такого объекта к памятникам истории

и культуры), товарные критерии земельного участка, который может быть заложен по ипотечному договору¹. Такие акты принимаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, в редких случаях — муниципальными органами². В целом сфера применения ведомственных нормативных правовых актов ограничена: публичные органы вправе принимать такие акты только в случаях, непосредственно предусмотренных Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Выявление сущностных признаков объекта недвижимости влечет за собой и установление обязанностей сторон ипотечного договора, а в некоторых случаях исключает исполнение обязательств по такому договору, не соответствующему требованиям, определенным нормативным правовым актом публичного органа³. Значительно обширнее сфера имущественных отношений, регламентация которых осуществляется в процессе правоприменительной деятельности органов государственной власти или муниципальных органов. Публичный орган принимает индивидуальные правовые акты при осуществлении процессуальных действий, установленных федеральными законами. К актам процессуального обеспечения относятся уведомления органа Росреестра о государственной регистрации ипотечного договора, об отказе в такой регистрации или о приостановлении регистрационных отношений⁴, а также судебные акты.

Содержание публичных регистрационных процедур

Различия в содержании регистрационных отношений, определенных законодательством, обусловлены существом ипотечной сделки. К публичным процедурам, осуществляемым только при государственной регистрации *договора об ипотеке* (залоге недвижимости), относится регистрация физических и юридических лиц, владельцев *закладной* — документа, удостоверяющего права залогодержателя по обеспеченному ипотекой обязательству. Закладная, относимая к именным ценным бумагам, выдается Росреестром или его территориальным органом, в зависимости

¹ См. подп. 3 п. 2 ст. 55, п. 2 ст. 63 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

² Нормативно-правовое регулирование на муниципальном уровне допускается при определении минимального размера площади земельного участка, который может быть заложен по договору об ипотеке (п. 2 ст. 63 указанного Федерального закона).

³ Например, отнесение недвижимости к объектам, имеющим значительную историческую ценность, исключает удовлетворение требований залогодержателя по правилам, установленным в п. 1 ст. 55 данного Федерального закона.

⁴ См. п. 3, 5 ст. 21 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

от содержания ипотечной сделки (например, выдача закладной не допускается, если предметом ипотеки являются имущественные комплексы и леса и право аренды на них). Таким образом, составление закладной предусмотрено только при заключении отдельных видов ипотечных договоров, применительно к которым и возникают публичные обязанности органа Росреестра по выдаче закладной и внесению сведений о ее владельце в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Указанные публичные процедуры относятся к безусловным обязанностям органа Росреестра; он не вправе уклониться от их исполнения: выдача закладной и регистрация ее владельцев производятся по требованию заявителя и не связаны с осуществлением им каких-либо процессуальных действий¹.

К публичным регистрационным процедурам *ad hoc*, т.е. проводимым применительно к ипотечному договору, относится уведомительная процедура государственной регистрации *залога земельного участка* либо прав его аренды. Цивилистический договор считается заключенным в день получения органом юстиции необходимых документов. Стороны ипотечной сделки должны представить в орган Росреестра уведомление о заключении соответствующего гражданско-правового договора².

При государственной регистрации ипотеки заявителем представляются особые правоустанавливающие документы: закладная (с приложением соответствующей информации), лицензии и иные документы, вносимые заявителем в орган Росреестра только при возникновении рассматриваемых регистрационных отношений³. К таким документам относятся сведения, подтверждающие наличие публичной санкции на совершение ипотечной сделки:

1) разрешение органа исполнительной власти, муниципально-го или иного публичного органа на заключение унитарным предприятием договора залога недвижимости⁴;

¹ Об ипотечных договорах, применительно к которым закладная не составляется, см. п. 4 ст. 13 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

² Уведомительная процедура публичной регистрации указанных ипотечных договоров предусмотрена в случаях, установленных п. 1 ст. 64.2 этого же Федерального закона. Земельный участок либо право его аренды считается находящимся в залоге в день получения органом Росреестра уведомления сторон ипотечной сделки о заключении кредитного договора или договора займа с приложением его копии.

³ Представление заявителем закладной и лицензии предусмотрено Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

⁴ Публичное санкционирование государственным (муниципальным) органом — собственником имущества ипотечных сделок, совершаемых подчиненным ему унитарным предприятием, предусмотрено п. 1 ст. 70 указанного Федерального закона.

2) решение Правительства РФ о залоге недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности и не закрепленно-го на праве хозяйственного ведения, либо решение правительства (администрации) субъекта РФ, принятое применительно к имуществу, находящемуся в собственности самого субъекта¹;

3) разрешение органов опеки и попечительства на отчуждение или передачу в ипотеку жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения².

В отличие от рассмотренных выше случаев публичные отношения, возникающие при вынесении органом Росреестра решения о регистрации ипотеки, об отказе в ее регистрации или о приостановлении регистрации, регламентируются в соответствии с унифицированными правилами, установленными Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Совершение органом Росреестра указанных процессуальных действий влечет за собой возникновение его *информационных обязанностей* по ведению государственного реестра и представлению содержащихся в нем сведений. Публичные информационные услуги предоставляются органом Росреестра любому заинтересованному лицу в соответствии с унифицированными правилами, установленными вышеуказанным законодательством, и не имеют какой-либо отраслевой специфики³.

Органы государственной власти и муниципальные органы используют договор залога недвижимости в целях эффективного использования зданий, сооружений и других ординарных объектов публичного имущества. Предметом ипотеки могут быть и особые объекты недвижимости, к которым относятся рассмотренные выше воздушные и морские суда, суда внутреннего водного транспорта⁴. Использование публичного имущества в соответствии с договором ипотеки допускается в отношении любых объектов

¹ Наличие публичной санкции в указанных случаях предусмотрено правилами п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

² Решение органов опеки и попечительства о даче согласия на отчуждение или передачу в ипотеку жилого помещения, в котором проживают указанные лица, принимается в соответствии с п. 3 ст. 77 указанного Федерального закона.

³ О праве доступа любого лица к информации Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним см. ст. 26 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

⁴ Особенности регистрационных отношений, возникающих в данном случае, рассмотрены в тексте данного параграфа применительно к публичной регистрации договоров финансовой аренды.

недвижимости, находящихся в собственности Российской Федерации; субъектов РФ; муниципальной собственности, за исключением земельных участков, жилых домов и квартир, которые не могут быть предметом договора залога недвижимости¹.

Как правило, публичный орган является *залогодержателем* — кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой. Государственное (муниципальное) имущество может быть использовано публичной коммерческой организацией (унитарным предприятием) или публичным некоммерческим учреждением (образовательным или лечебным учреждением), находящимися в ведении органа исполнительной власти или муниципального органа. Организации и учреждения, подчиненные публичному органу, наделены отдельными имущественными правомочиями на закрепленное за ними государственное (муниципальное) недвижимое имущество, собственником которого является соответствующий публичный орган, и вправе использовать объект недвижимости на условиях договора ипотеки только с санкции собственника². При правомочном использовании недвижимости государственной (муниципальной) организацией (учреждением) собственник имущества определяет порядок расходования денежных средств, полученных по договору об ипотеке, и вправе изымать такие средства для финансирования публичных потребностей.

Особенности пострегистрационных отношений

Публичные органы принимают непосредственное участие в регламентации пострегистрационных отношений, возникающих при исполнении обязательств ипотечного договора: 1) при переходе прав на имущество, заложенное по договору об ипотеке, к другим лицам; 2) при обращении взыскания на имущество, заложенное по договору об ипотеке; 3) при реализации заложенного имущества, на которое обращено взыскание.

Объект недвижимости, заложенный по ипотечному договору, может быть изъят или выкуплен у добросовестного лица в целях обеспечения публичных потребностей при введении особых административных режимов чрезвычайного, военного положения, а также в других случаях, установленных федеральным законом.

¹ Ограничения в использовании публичного имущества в соответствии с договором ипотеки установлены п. 1 ст. 63, п. 2 ст. 74 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

² Договор о залоге недвижимости, совершенный публичной коммерческой организацией или некоммерческим учреждением с нарушением этого требования, ничтожен (там же п. 1 ст. 70).

Недвижимость может быть реквизирована с предоставлением имущественного возмещения участнику ипотечного договора. Безвозмездное изъятие имущества (например, в случае его национализации) осуществляется в случаях, непосредственно предусмотренных федеральным законом. Публичное изъятие имущества производится на основе акта уполномоченного государственного органа, например органа, обеспечивающего в соответствии с федеральным конституционным законом правовой режим военного или чрезвычайного положения. Обязательства сторон по ипотечному договору в этих случаях прекращаются. Участники договора вправе инициировать процедуру судебного возмещения имущественного ущерба или компенсации морального вреда только после прекращения особого административного режима. Реквизиция, национализация и иные методы принудительного изъятия имущества в публичных целях применяются только при возникновении вышеуказанных чрезвычайных обстоятельств.

Изъятие недвижимости, являющейся предметом ипотечного договора в ординарных условиях, допускается только на основе судебного решения:

а) при установлении судом факта отсутствия прав залогодателя на недвижимость (виндикация). Залогодатель в этом случае является добросовестным лицом и не может предвидеть возникновения правовых предпосылок для виндикации заложенного имущества (т.е. принудительного изъятия у него объекта недвижимости, собственником которого является другое лицо)¹;

б) при отчуждении объекта недвижимости у залогодателя в связи с изъятием участка, на котором он находится. Правовой акт об отчуждении принимается органом исполнительной власти (муниципальным органом) и подлежит обязательной государственной регистрации. Если залогодатель оспаривает такой акт, осуществляется принудительный выкуп земельного участка по решению суда²;

в) при совершении залогодателем правонарушения. Ненадлежащее использование земельного участка, например его нецелевое использование, влечет за собой его принудительное отчуждение в соответствии со ст. 284–286 ГК РФ. При совершении залогодателем административных правонарушений, предусмотренных ч. 1–3 ст. 8.17, ч. 1 и 2 ст. 8.18, ст. 8.19–8.20 КоАП РФ, установ-

¹ Последствия виндикации заложенного имущества определены ст. 42 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

² Принудительное изъятие заложенного имущества в указанных случаях регламентируется предписаниями п. 1 ст. 41 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и правилами, установленными ст. 279–282 ГК РФ.

лена конфискация специальных объектов недвижимости — судов внутреннего водного плавания, морских судов, а применительно к ст. 8.18—8.20 также и воздушных судов, относимых в этом случае к орудиям совершения административного правонарушения. Принудительное исполнение судебных актов и актов о конфискации указанных объектов недвижимости возложено на службу судебных приставов.

Обращение взыскания на имущество, заложенное по ипотечному договору, является следствием гражданского деликта или иного правонарушения и осуществляется по решению суда либо на бессудной основе — при отсутствии спора между сторонами ипотечного договора¹. Органы ФССП России обеспечивают принудительное исполнение судебных актов, принимаемых в указанных случаях, а также осуществляют процессуальные действия при реализации заложенного имущества, на которое обращено взыскание, организуют и проводят публичные торги, заключают договор купли-продажи с лицом, выигравшим торги, при наличии надлежащих предпосылок объявляют публичные торги несостоявшимися и проводят повторные публичные торги, а также распределяют суммы, вырученные от продажи имущества². В отличие от общих правил договора купли-продажи недвижимости, установленных § 7 гл. 30 ГК РФ, органы ФССП России реализуют денежные средства, вырученные при осуществлении указанного договора, в публичных целях: изымают из покупной цены суммы, необходимые для покрытия расходов в связи с реализацией имущества, а при обращении взыскания на государственное или муниципальное имущество перечисляют вырученные денежные средства в соответствующий бюджет³.

Таким образом, публичные органы принимают непосредственное участие в рассмотренных выше пострегистрационных стадиях ипотечного договора; осуществляют принудительные действия, ограничивающие имущественные правомочия его участников, и применяют меры властного принуждения к добросовестным лицам и к нарушителям, руководствуясь исключительно общегосударственными потребностями.

¹ Правовые предпосылки обращения взыскания на заложенное имущество, а также особенности внесудебного имущественного взыскания установлены п. 1 ст. 50, ст. 51, 55 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

² Об организационном обеспечении органами ФССП России реализации заложенного имущества см. там же ст. 57, 58.

³ О распределении органами ФССП России денежных сумм, вырученных от реализации заложенного имущества, см. ст. 61 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Контроль за исполнением обязательств ипотечного договора осуществляется залогодержателем, который вправе проводить выездные и камеральные проверки условий содержания заложенного имущества, истребовать в этих целях необходимую документированную информацию и т.д. Контрольные полномочия залогодержателя ограничены только проверкой исполнения залогодателем или другими лицами принятых им на себя обязательств. Во всяком случае проведение проверок не может создавать препятствий для коммерческого использования заложенного имущества¹. Проведение мероприятий специализированного публичного контроля и надзора, осуществляемого налоговыми и лицензирующими органами, сопряжено с временным ограничением предпринимательской деятельности (например, на срок осуществления выездной проверки). В отличие от публичных органов залогодержатель при проведении контроля не наделен полномочиями властного принуждения.

Ответственность за нарушение порядка государственной регистрации договоров залога недвижимости

За нарушение Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» установлена гражданско-правовая и административная ответственность.

☑ Правовая ответственность публичных субъектов установлена применительно к должностным лицам Росреестра (его территориальных органов) за следующие нарушения *порядка публичного санкционирования*:

а) необоснованный отказ в государственной регистрации ипотеки. Правомерные условия отказа в государственной регистрации установлены в ст. 20 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», п. 3 ст. 21 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». В качестве рассматриваемого правонарушения квалифицируется отказ в государственной регистрации договора ипотеки с нарушением его правовых предпосылок, установленных указанными федеральными законами. Данное правонарушение квалифицируется в качестве гражданского деликта по общим правилам об ответственности за причинение имущественного ущерба, морального вреда противоправными действиями должностного лица публичного органа, установленным ст. 1064, 1069, 1071 ГК РФ. Необходимость выявления признаков виновного деяния в данном

¹ О контрольных полномочиях залогодержателя, обусловленных ипотечным договором, см. ст. 34 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

случае обязательна; лицо, подозреваемое в совершении деликта, несет на себе бремя соответствующего доказывания¹. Применительно к данному правонарушению оспаривается конкретное противоправное действие должностного лица органа Росреестра, воплощенное в индивидуальном правовом акте об отказе в государственной регистрации;

б) нарушение сроков проведения государственной регистрации. Данное нарушение квалифицируется при неисполнении условий, установленных п. 5 ст. 20 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)», согласно которой ипотека должна быть зарегистрирована в течение одного месяца со дня поступления необходимых документов в Росреестр (его территориальный орган). Срок осуществления рассматриваемой публичной процедуры может быть продлен не более чем на один месяц в случае приостановления регистрационных мероприятий в соответствии с п. 2 и 3 ст. 21 рассматриваемого Федерального закона. В данном случае оспаривается бездействие должностного лица органа Росреестра, нарушающего вышеуказанные сроки.

Органы Росреестра рассматривают дела об административных правонарушениях, обусловленных нарушением порядка государственной регистрации договоров об ипотеке морских судов, судов внутреннего водного плавания и судов гражданской авиации (ст. 19.21, п. 9 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

☑ К *нарушениям информационных прав* относятся следующие проступки должностного лица органа Росреестра: а) неправомерный отказ в предоставлении сведений об ипотечном договоре, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, либо нарушение сроков их предоставления²; б) ненадлежащее ведение указанного Реестра (например, нарушение требований к содержанию регистрационной записи либо необоснованный отказ во внесении в него изменений³), а также несанкционированное распространение све-

¹ Рассматриваемые нарушения порядка публичного санкционирования определены в ст. 28 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Поскольку федеральными законами «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «Об ипотеке (залоге недвижимости)» не установлены условия квалификации вины в части определенных ими деликтов, применяется общее правило п. 2 ст. 1064 ГК РФ.

² Легитимные предпосылки отказа в предоставлении лицу запрашиваемых сведений установлены п. 3, абз. 1 п. 6 ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

³ Требования к содержанию регистрационной записи об ипотеке, а также предпосылки внесения корректив в такую запись установлены соответственно в ст. 22 и 23 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

дений ограниченного доступа. Нарушение порядка ведения Реестра должностным лицом Росреестра, повлекшее несанкционированное разглашение информации, квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ; ненадлежащее ведение Реестра в других случаях влечет за собой административную ответственность, установленную ст. 13.11 КоАП РФ. Нарушение информационных прав является следствием противоправного действия (например, при вынесении акта, устанавливающего неправомерный отказ в предоставлении сведений из Реестра) либо бездействия нарушителя (при нарушении сроков предоставления таких сведений).

Должностные лица органов ФССП России привлекаются к гражданско-правовой ответственности по общим основаниям, рассмотренным выше, применительно к Росреестру.

☑ Правовой предпосылкой гражданско-правовой ответственности является нарушение указанными лицами порядка проведения публичных торгов, установленного в гл. X Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и ст. 448–449 ГК РФ¹. *Гражданско-правовая ответственность* участников ипотечного договора обусловлена неисполнением договорных обязательств либо их ненадлежащим исполнением². Гражданско-правовые санкции применяются не только к сторонам договора ипотеки — залогодержателю и залогодателю, но и к третьим лицам, участвующим в осуществлении договорных обязательств³. При квалификации деликта учитываются вина лица, а также объективные обстоятельства совершения правонарушения (например, его малозначительность): нарушитель не привлекается к гражданско-правовой ответственности в случае явной несоразмерности санкции и причиненного имущественного ущерба (морального вреда), при этом лицо, подозреваемое в совершении правонарушения, должно доказать наличие указанных субъективных и объективных обстоятельств⁴.

☑ Субъектами *административной ответственности* за нарушение договора об ипотеке (залоге недвижимости) являются

¹ В соответствии с п. 6 ст. 447 ГК РФ правила, предусмотренные ст. 448–449 ГК РФ, применяются также и к публичным торгам. К рассматриваемым правонарушениям относится, например, неправомерный отказ от проведения публичных торгов с нарушением сроков их проведения, установленных абз. 1 п. 3 ст. 448 ГК РФ.

² О мерах гражданско-правовой ответственности см. ст. 35, 39, п. 1 ст. 44, п. 1 ст. 50 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

³ О правах третьих лиц при осуществлении обязательств ипотечной сделки см. п. 5 ст. 48 указанного Федерального закона.

⁴ О квалификации вины нарушителя см. абз. 3 и 4 ст. 39, об установлении признаков малозначительности деликта — п. 1 ст. 54 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

должностные лица публичного органа, а также негосударственные организации и их должностные лица. Субъектом рассматриваемого проступка является также должностное лицо публичного органа, принявшее решение об отчуждении объекта недвижимости, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без разрешения его непосредственного руководителя (начальника)¹.

В отличие от других цивилистических договоров (например, договора проведения лотерей, тотализаторов и иных игр) административная ответственность за неисполнение ипотечного договора (его ненадлежащее исполнение) в КоАП РФ не предусмотрена; лица, виновные в нарушении договорных обязательств, привлекаются к административной ответственности на общих основаниях. Нарушение публичных требований, обусловленных ипотечным договором, например, непредоставление органу Росреестра сведений, необходимых для государственной регистрации договора или для проведения публичных торгов либо их предоставление в неполном объеме или в искаженном виде, квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ.

Органы Росреестра осуществляют властную принудительную деятельность в процессе применения мер административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, находящихся там вещей, документов и их изъятия (п. 9 ч. 2 ст. 28.3 и ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ). Указанные меры могут быть применены только в случае нарушения правил государственной регистрации специализированных объектов недвижимости — морских и воздушных судов, судов внутреннего водного плавания².

20.9. Публичная регистрация объектов движимого имущества

Возникновение регистрационных отношений в рассмотренных выше случаях обусловлено владением, пользованием и распоряжением объектами недвижимости, и применительно к ним государственной регистрации подлежат цивилистические сделки с недвижимым имуществом. Однако государственной регистра-

¹ О ничтожности договора об ипотеке, совершенного с указанными нарушениями, см. п. 1 ст. 70 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Если предметом ипотеки является публичное имущество, требуется санкция как на его отчуждение, так и на заключение ипотечного договора (п. 3 ст. 6 этого же Федерального закона).

² Органы Росреестра наделены указанными юрисдикционными полномочиями при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.21 КоАП РФ (несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним, п. 9 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

ции подлежат также и *объекты движимого имущества*, к которым относятся автотранспортные средства и маломерные суда, находящиеся в государственной (муниципальной) или частной собственности. *Регистрация транспортных средств* сопряжена с осуществлением публичных процедур и обусловленных ими обязанностей лиц, владеющих указанным имуществом, и осуществляется только в случаях, установленных федеральным законом¹.

Правовые последствия государственной регистрации недвижимости и движимых объектов совпадают: после завершения регистрационных отношений с публичным органом лицо вправе использовать полезные свойства имущества в коммерческих или иных личных целях. В то же время регистрация транспортных средств имеет *особые публичные предпосылки*, не всегда совпадающие с целями регистрации недвижимого имущества. В частности, к такого рода предпосылкам относится учет транспортных средств в целях обеспечения безопасности дорожного движения и пресечения правонарушений. Таким образом, рассматриваемые регистрационные отношения возникают исключительно в целях защиты общегосударственных интересов: предотвращения посягательств на транспортные средства либо их неправомерного использования.

Государственной регистрации подлежат *специальные транспортные средства* (например, воздушные и морские суда), относящиеся к объектам недвижимости², а также транспортные средства, относимые по своим функциональным свойствам к движимым вещам, — *автотранспортные средства*. Технические параметры, на основе которых суда внутреннего водного плавания (прежде всего маломерные суда) относятся к движимым или недвижимым вещам, определяются предписаниями КВВТ РФ; в частности, к ним относятся вместимость (грузоподъемность) судна и мощность его двигателей³.

¹ Регистрация транспортных средств, предназначенных для перевозки физических лиц или грузов по автомобильным дорогам общего пользования, предусмотрена п. 3 ст. 15 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; регистрация маломерных судов вместимостью менее 80 тонн установлена ст. 17–20 КВВТ РФ.

² О публичных отношениях, возникающих в процессе государственной регистрации указанных специальных транспортных средств, см. в предыдущем параграфе данной главы. Далее в тексте параграфа рассматриваются регистрационные отношения, объектом которых являются транспортные средства, относимые к движимому имуществу.

³ См. ст. 17 КВВТ РФ. В отличие от судов внутреннего водного транспорта суда торгового мореплавания всегда относятся к объектам недвижимого имущества.

Регистрация транспортных средств всегда производится на основе сочетания различных административных процедур. Применительно к автомобилям, мотоциклам и иным средствам, предназначенным для перевозочной деятельности по дорогам общего пользования, публичной регистрацией предшествует процедура *сертификации* — выдачи документа, удостоверяющего соответствие транспортного средства установленным требованиям безопасности дорожного движения¹. После государственной регистрации публичные органы производят техническое освидетельствование транспортного средства и осуществляют иные разрешительные действия, необходимые для их допуска в эксплуатацию².

В зависимости от технических параметров автотранспортных средств их государственная регистрация осуществляется подразделениями Государственной инспекции безопасности дорожного движения (Госавтоинспекции) или органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и иных видов техники в Российской Федерации (органами гостехнадзора). В зависимости от собственности автотранспортных средств их государственная регистрация производится таможенными органами или органами военных автомобильных инспекций. Например, к ведению таможенных органов отнесена регистрация транспортных средств, принадлежащих субъектам предпринимательства, временно находящихся на территории РФ; органы ВАИ регистрируют транспортные средства, находящиеся в федеральной собственности и переданные в ведение специальных воинских формирований³. Государственная регистрация маломерных судов производится органами МЧС России. Государственная регистрация иных судов осуществляется органами Ространснадзора. К компетенции указанных публичных органов отнесено и ведение соответствующих реестров.

Управление маломерным судном, автотранспортным средством без их государственной регистрации квалифицируется

¹ О сочетании полномочий публичного санкционирования см. п. 1, 3—4 ст. 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»; применительно к судам внутреннего плавания см. ст. 17, п. 12 ст. 19 КВВТ РФ.

² В частности, процедуры учета, первичного и ежегодного технического освидетельствования маломерных судов установлены в подп. 4 п. 5 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835.

³ См. п. 2 постановления Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации».

соответственно по ч. 1 ст. 11.8, ст. 12.1 КоАП РФ; выпуск в эксплуатацию указанных транспортных средств без их государственной регистрации квалифицируется соответственно по ч. 2 ст. 11.13, ч. 1 ст. 12.31 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 11.8, ч. 1 ст. 11.13 КоАП РФ, рассматриваются должностными лицами органов рыбоохраны, органов морского транспорта и речной судоходной инспекции Ространснадзора¹, а также органов Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России (применительно к правонарушениям, предусмотренным ч. 1 ст. 11.8, ч. 2 ст. 11.13 КоАП РФ)². Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.1 и ч. 1 ст. 12.31 КоАП РФ, рассматриваются начальником Госавтоинспекции, командиром полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы и их заместителями. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 12.1 КоАП РФ, рассматриваются также сотрудником Госавтоинспекции, имеющим специальное звание, и участковыми уполномоченными полиции³.

Наибольшим объемом административно-юрисдикционных полномочий наделены указанные должностные лица полиции. Они вправе применять меры административного пресечения, возбуждать административное расследование, налагать административный штраф на месте совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ). Должностные лица иных публичных органов при рассмотрении дел об административных правонарушениях вправе осуществлять только следующие процессуальные действия: составлять протокол об административном правонарушении, применять меры административного пресечения в виде осмотра, изъятия вещей, документов и назначать административное расследование. Другие административно-юрисдикционные функции осуществляются ими при непосредственном участии сотрудников полиции (например, последние применяют административное задержание при обращении к ним должност-

¹ Ространснадзор рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 11.8 КоАП РФ, совершенных на рыбопромысловых судах (за исключением маломерных судов) и ч. 1 ст. 11.13 КоАП РФ.

² Административно-юрисдикционные обязанности должностных лиц Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России предусмотрены также подп. 5 п. 8 указанного выше Положения о Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России.

³ Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 12.31 КоАП РФ, рассматриваются также инспекторами Госавтоинспекции (п. 7 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ).

ных лиц, уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении (п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ).

Публичные отношения, возникающие в сфере регистрации объектов движимого имущества (например, автотранспортных средств и маломерных судов), включают в себя действия, осуществляемые публичным органом непосредственно при регистрации, а также — независимо от них — принудительные меры к нарушителю, не исполняющему регистрационные обязанности. Собственно регистрационные действия включают в себя ведение соответствующих сводных источников документированной информации, например единого реестра маломерных судов, предоставление сведений из них и выдачу специальных документов — свидетельств о государственной регистрации автотранспортных средств, паспортов транспортных средств, судовых билетов, удостоверений на право управления маломерными судами и иных документов, необходимых для допуска транспортного средства и водителя (судоводителя) к участию в дорожном движении или в плавании по внутренним водным путям. Объектом государственной регистрации в данном случае является конкретная движимая вещь, а не правоустанавливающие акты на имущество, как это предусмотрено при регистрации сделок с недвижимостью.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите цели государственной регистрации.
2. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет государственную регистрацию коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей?
3. Какой орган государственной власти уполномочен регистрировать кредитные организации?
4. Какой федеральный орган исполнительной власти ведет реестр актов, изданных исполнительными органами власти?
5. Какой федеральный орган исполнительной власти реализует процедуру регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства?
6. В каких случаях Минюстом России выносятся отрицательное экспертное заключение на соответствие актов законодательству РФ?
7. Какие процессуальные действия включает государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним?
8. Каковы особенности государственной регистрации специальных объектов недвижимости?
9. На основании какого федерального закона осуществляется государственная регистрация договоров залога недвижимого имущества (договоров ипотеки)?
10. Расскажите о порядке государственной регистрации транспортных средств.

ГЛАВА 21. ПРОЦЕДУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМ ИМУЩЕСТВОМ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о публичном предназначении реализации процедур управления публичным имуществом;
 - *уметь* оперировать публичным законодательством и отграничивать легитимную деятельность в сфере управления публичным имуществом от противоправной;
 - *овладеть* практическими навыками исследования законодательства в рассматриваемой сфере с целью разграничения публичных и гражданско-правовых предписаний.
-

21.1. Учетные процедуры

Публичные и частноправовые предпосылки осуществления учетных процедур

Учетные процедуры представляют собой опосредованную форму контроля за осуществлением органом исполнительной власти, публичной или частной коммерческой организацией правомочий владения, пользования или распоряжения государственным или муниципальным имуществом. Они включают в себя сбор, аналитическую обработку (в том числе экспертизу) сведений о публичном имуществе, а также использование таких сведений государственным органом (организацией) или субъектом частного права. Учетные процедуры тесно связаны с осуществлением регистрационных и иных публичных разрешительных процедур, отнесенных к ведению органа исполнительной власти, например, ведением такими органами реестров, кадастров, регистров объектов недвижимости: такие процедуры хотя и не относятся непосредственно к учетным процедурам, но определяют содержание учетных полномочий и методы их осуществления.

☑ Учетные процедуры различаются в зависимости от политико-правовых и гражданско-правовых факторов. К *политико-пра-*

вовым предпосылкам учетных процедур относится обеспечение контроля за рациональным использованием соответствующего имущественного объекта. Деятельность по владению, пользованию или распоряжению такими объектами направлена на обеспечение имущественных выгод (например, получение дохода) либо преследует иные общественно-значимые цели, косвенно связанные с получением прибыли (например, с оказанием публичных услуг в сферах образования, социальной политики и культуры), осуществлением приоритетной производственно-хозяйственной деятельности (например, жилищное строительство, строительство дорог и иных объектов транспортной инфраструктуры). В зависимости от существа общегосударственных потребностей учетные процедуры могут устанавливать *обременительные информационные обязанности*, связанные с аккумуляцией, аналитическим исследованием, экспертизой соответствующих сведений и их бесплатным предоставлением. Такие обязанности устанавливаются в целях обеспечения публичных потребностей в сферах внешней политики, оборонного строительства, государственной и общественной безопасности, в иных политико-правовых целях.

Цивилистические предпосылки осуществления учетных процедур связаны с реализацией задач государства по стимулированию экономической деятельности, свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств в соответствии с гражданским и иным законодательством. Применительно к цивилистическим предпосылкам доминирующее значение имеют правовые (но не политические) факторы, в соответствии с которыми и устанавливаются специальные режимы осуществления учетных процедур. Различия указанных режимов обусловлены: а) пообъектным составом имущества, подлежащего учету; б) статусом правообладателя; в) содержанием имущественного правомочия.

☑ Учетные обязанности различаются в зависимости от вида недвижимого или движимого государственного или муниципального имущества. К *традиционным объектам недвижимости*, подлежащей учету, относятся земельные участки, жилые или административные здания, объекты незавершенного строительства. Наряду с ними законодательством выделяются *специальные объекты недвижимости* — воздушные, морские суда и космические объекты. К *движимому имуществу* относятся средства материального и технического обеспечения полномочий публичных органов (транспортные, информационные), движимые вещи, предназначенные для обеспечения социально значимых публичных потребностей (музейные предметы и музейные коллекции), денежные средства,

выраженные в российской и иностранной валюте, ценные бумаги в уставном капитале хозяйственных обществ. К *специальным объектам движимого имущества* относится углеводородное сырье (газ, нефть), перемещаемое с использованием соответствующих средств транспортной инфраструктуры: газопроводов, нефтепроводов, нефтеналивных судов, судов, предназначенных для перевозки сжиженного газа, и т.п.

Учету подлежат не только имущественные объекты. В редких случаях процедуры публичного учета применяются в отношении нематериальной субстанции, например *имущественных обязательств*¹.

Важнейшее цивилистическое предназначение учетных процедур — *легитимизация имущественных правомочий*: органы исполнительной власти, муниципальные и иные публичные органы и организации вправе осуществлять возложенные на них правомочия распоряжения публичным имуществом только после завершения установленных учетных процедур. Внесение записи в соответствующий реестр государственного, муниципального имущества не только подтверждает правомерность имущественного статуса правообладателя, но и наделяет его новым правомочием совершения сделок с публичным объектом недвижимости или с движимым имуществом². Таким образом, закрепление за органом, организацией государственного, муниципального имущества по праву хозяйственного ведения, оперативного управления или в соответствии с иным вещным правом не влечет за собой правовых последствий, связанных с управлением имуществом; цивилистические последствия всегда обусловлены завершением административных учетных процедур.

Государственный орган и находящиеся в его ведении публичные коммерческие организации, бюджетные или автономные учреждения наделяются гражданской правоспособностью только после завершения публичных обязанностей, обусловленных государственной регистрацией, лицензированием и учетом соответствующего имущественного объекта. Регистрационные, лицензионные и иные процедуры публичного санкционирования предшествуют осуществлению учетных обязанностей. Административная правоспособность органа, организации, учреждения доминирует в его статусе,

¹ Например, к ведению Росимущества отнесены полномочия по учету обязательств покупателей по договорам купли-продажи федерального имущества, заключенным этим органом.

² Применительно к федеральному имуществу обязанность правообладателя по учету имущества установлена п. 6 постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

т.е. изначально правообладатель вступает в административные отношения с публичным органом для получения разрешительного документа (свидетельства о государственной регистрации, лицензии, разрешения на осуществление хозяйственной деятельности) и завершает их исполнением учетных обязанностей.

Возникновению административной правоспособности всегда предшествует наделение публичного органа, организации гражданской правоспособностью. Возникновение, изменение и прекращение имущественных прав, обязанностей по распоряжению объектом публичного имущества обусловлены властными полномочиями органа исполнительной власти, распорядительного муниципального органа. Имущественные отношения в этих случаях регулируются административным предписанием лицензирующего, регистрационного, учетного органов, определяющим содержание соответствующей публичной процедуры — лицензионного контроля, учетных и иных процедур. Имущественные отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением публичным имуществом, определяются административным законодательством; ГК РФ и иное федеральное законодательство применяются только в случаях, предусмотренных публичным предписанием. Таким образом, исполнение правообладателем учетных обязанностей является необходимой предпосылкой наделения его имущественными правомочиями.

Стадии осуществления учетных процедур

Экспертная стадия

Начальная стадия мероприятий по учету федерального имущества включает в себя предоставление правообладателем документированной информации в орган управления федеральным имуществом и проведение ее *юридической экспертизы* Росимуществом или его территориальным органом (учетными органами). Правообладатель — публичный и непубличный орган, учреждение или организация, которому федеральное имущество принадлежит на соответствующем вещном праве, — обязан предоставлять документированную информацию в соответствующий учетный орган. К ведению учетного органа отнесено проведение экспертизы такой информации, т.е. проверки правильности ее представления и достоверности указанных в ней сведений. Если по результатам проведения экспертизы будут установлены подлинность документов, их соответствие установленным требованиям, учетный орган вносит соответствующую запись в реестр федерального имущества.

ва. В случаях представления информации с нарушением установленных правил учетный орган принимает решение:

1) о приостановлении процедуры учета (применительно к недостоверным или неполным сведениям) и об истребовании у правообладателя дополнительных сведений;

2) об отказе в проведении учетных мероприятий, если будет установлено, что имущество не находится в собственности Российской Федерации.

Принятие учетным органом соответствующего решения подтверждается индивидуальным правовым актом, высылаемым правообладателю.

На экспертной стадии учетный орган и правообладатель наделены *взаимными информационными правами и обязанностями*, обусловленными проведением учета. Ординарные информационные обязанности перед учетным органом возложены на правообладателя, но не только на него. В зависимости от существа информационных отношений в них могут принимать участие и факультативные субъекты — органы исполнительной власти, правоохранительные и иные публичные органы (в том числе органы местного самоуправления), применительно к которым установлены обязанности по предоставлению в Росимущество или его территориальный орган запрошенной ими документированной информации. Такой запрос может быть адресован не только непосредственно в орган исполнительной власти, но и любому подчиненному ему юридическому лицу — территориальному органу, унитарному предприятию, автономному, бюджетному учреждению, созданному на основе государственного или муниципального имущества, а на федеральном уровне — также и подведомственным министерствам государственным корпорациям¹.

Информационное обеспечение деятельности учетного органа регламентируется различными нормативными правовыми актами: постановлениями Правительства РФ, актами органов исполнительной власти (в том числе субъектов РФ), а также муниципальных органов. Особое значение в системе нормативных правовых актов, устанавливающих информационные обязанности публичных органов, имеют соглашения, заключаемые такими органами с Росимуществом и его территориальными подразделениями².

¹ Такой запрос может быть адресован, например, в государственную корпорацию «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», находящуюся в ведении Минрегиона России (см. абз. 3 п. 1 Указа Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»).

² О предоставлении информации в соответствии с такими соглашениями см. абз. 2 п. 8 постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447.

Таким образом, в информационных отношениях, обусловленных учетом государственного и муниципального имущества, всегда участвуют *ординарные субъекты*, к которым относятся органы по управлению имуществом, создаваемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; органы, учреждения, организации, которым государственное (муниципальное) имущество принадлежит на соответствующем вещном праве, а также *факультативные субъекты* — государственные, муниципальные органы и подчиненные им организации. Предназначением таких органов, в отличие от правообладателей и учетных органов, является информационное обеспечение полномочий по учету имущества, отнесенных к ведению Росимущества, его территориального органа, органов по управлению имуществом субъектов РФ и муниципальным имуществом. Факультативные участники не принимают непосредственного участия в учетных отношениях, однако всегда оказывают косвенное влияние на существо и содержание таких отношений, поскольку Росимущество и его территориальный орган принимают решения о внесении соответствующей записи в реестр федерального имущества на основе запрашиваемой у публичных органов документированной информации. Эта информация необходима в целях проведения экспертизы документов, аналитической обработки сведений, содержащихся в реестрах федерального имущества¹.

Приостановление учетных мероприятий на экспертной стадии

В случае приостановления учетных мероприятий Росимущество (его территориальный орган) запрашивает *дополнительную документированную информацию*, в том числе:

- 1) официальную информацию, содержащуюся в реестрах и регистрах федеральных органов исполнительной власти;
- 2) информацию, находящуюся в ведении государственных (муниципальных) унитарных предприятий и публичных некоммерческих учреждений (бюджетных и автономных учреждений), а также информацию об объектах недвижимости, переданных в собственность государственных корпораций в качестве имущественного взноса Российской Федерации;
- 3) информацию, находящуюся в ведении правоохранительных органов, — в случае если его учетный орган установит факт представления заведомо недостоверных сведений об объектах федерального имущества.

¹ Факультативные субъекты являются опосредованными участниками учетных отношений, поскольку именно на них возложены информационные обязанности по учету государственного и муниципального имущества.

Официальная информация из реестров (регистров) в указанных случаях представляется при учете федерального имущества следующими ведомствами:

- Федеральной налоговой службой — в части информации Единого государственного реестра юридических лиц;
- Федеральной службой государственной статистики — в части информации Статистического регистра хозяйствующих субъектов;
- Федеральной службой по интеллектуальной собственности — применительно к информации Государственного реестра изобретений РФ, Государственного реестра полезных моделей РФ, Государственного реестра промышленных образцов РФ, Государственного реестра товарных знаков и знаков обслуживания РФ и Государственного реестра наименований мест происхождения товаров РФ;
- Минкультуры России — применительно к информации Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Необходимость в использовании учетным органом официальной информации может быть обусловлена аналитической обработкой сведений реестра федерального имущества (например, внесением в него дополнений и изменений). Информационные отношения на этой стадии *приостанавливаются в случае обжалования правообладателем решения, принятого учетным органом*. Правообладатель вправе избрать административную процедуру обжалования, в соответствии с которой жалоба представляется в Росимущество или его территориальный орган, или судебную процедуру — при обжаловании решения учетного органа в арбитражном суде¹. Возбуждение административной или судебной процедуры обжалования влечет за собой приостановление информационных отношений на срок до вступления в силу решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы.

Стадия аналитической обработки информации

К учетным мероприятиям на стадии аналитической обработки информации относятся действия, связанные с использованием сведений, внесенных в реестр федерального имущества. Такие действия включают в себя процедуры: а) внесения корректив в сведения реестра в случае изменения статуса объекта федерального имущества, например, при утрате вещного права на такой объект;

¹ Процедуры административного или судебного обжалования решения, вынесенного учетным органом, могут происходить одновременно.

б) предоставления информации из реестра. На стадии аналитической обработки используются сведения государственных реестров (регистров), а также информация, представленная публичными учреждениями и организациями, находящимися в ведении соответствующего федерального органа исполнительной власти. Информация, внесенная в реестр федерального имущества, предоставляется:

- публичным субъектам, в том числе федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, а также полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах;

- юридическим лицам частного права;
- правообладателям;
- физическим лицам.

В указанных случаях информация предоставляется при оказании Росимуществом и его территориальными органами *публичных информационных услуг*. Информация из реестра федерального имущества предоставляется бесплатно публичным субъектам и субъектам частного права (применительно к последним только один раз в год). Безусловное предоставление информации из реестра федерального имущества предусмотрено только по запросам федеральных органов государственной власти, а также Генеральной прокуратуры и Счетной палаты РФ. Остальным публичным субъектам информация предоставляется не более одного раза в год и только в отношении принадлежащего им федерального имущества. Отказ в предоставлении информации по запросу юридических и физических лиц частного права и правообладателей допускается только при отсутствии документов об оплате услуги (в случае запроса о предоставлении информации более одного раза в год) и документов, подтверждающих статус получателя информации. Последним в этих случаях направляется мотивированное решение об отказе в предоставлении информации.

Стадия обжалования

Стадия обжалования решения учетного органа относится к факультативным стадиям. Жалоба может быть принесена на решение учетного органа об отказе в исполнении установленных процедур. К ним относятся: а) вынесение учетным органом решения о приостановлении процедуры учета или об отказе в ее осуществлении; б) нарушение учетным органом сроков осуществления публичных процедур; в) вынесение учетным органом решения об отказе в предоставлении информации из реестра федерального

имущества. Таким образом, обжаловано может быть как действие учетного органа, подтвержденное вынесенным им решением, так и бездействие учетного органа, нарушающего сроки исполнения публичных процедур.

Специальные процедуры учета публичного имущества

Содержание специальных процедур учета

В содержании административных процедур учета публичного имущества необходимо отличать *процедуры аккумуляции и аналитической обработки документированной информации*, полученной от правообладателей (т.е. собственно учетные процедуры), от информационных процедур, связанных с предоставлением информации в учетный орган.

☑ Собственно учетные процедуры применительно к государственному или муниципальному имуществу, находящемуся у правообладателя на законных основаниях, отнесены к ведению органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, исполнительно-распорядительных муниципальных органов.

☑ Специальные учетные процедуры предусмотрены в отношении *имущества, обращенного в собственность государства в результате совершения правонарушения*; к такого рода имуществу относятся конфискованные вещи, а также изъятое имущество. Специальные учетные процедуры применяются также в отношении *вещей, нахождение которых в обороте не допускается* (см. абз. 1 п. 2 ст. 129 ГК РФ); в этом случае осуществление любого из правомочий собственника (владения, пользования или распоряжения) является правонарушением, и вещь изымается в государственную собственность. В зависимости от существа правонарушения конфискация может быть применена не только к движимому имуществу (например, ценным бумагам, денежным средствам в отечественной или зарубежной валюте), но и к недвижимым вещам — морскому судну и летательному средству. Конфискованные в этих случаях вещи следует отличать от реквизированного имущества, изъятого у правомерного собственника в публичных целях и при возникновении обстоятельств непреодолимой силы, в том числе в чрезвычайных ситуациях.

Изъятию подлежит недвижимое имущество, используемое не по целевому назначению или с нарушениями законодательства; к таким объектам недвижимости относятся, в частности, земельные участки (ст. 284—285 ГК РФ) и водные объекты (см. ст. 60—61 ВдК РФ). Статус изъятого имущества следует отличать от правового по-

ложения *бесхозойственно содержимого имущества* — данный правовой режим установлен применительно к культурным ценностям; выкупленное в этих случаях имущество также может быть обращено в публичную собственность (например, в случае продажи такого имущества с публичных торгов музейному учреждению)¹.

☑ Специальные процедуры учета установлены и применительно к *движимому бесхозойному имуществу*. В отличие от рассмотренных выше случаев статус такого имущества, как правило, не обусловлен фактом нарушения правовых режимов владения, пользования и распоряжения. По общему правилу бесхозойной признается вещь, не имеющая собственника, или вещь, собственник которой неизвестен. Правовой режим бесхозойной вещи распространяется на *клад*: при обнаружении в нем вещей, относящихся к памятникам истории и культуры, клад подлежит передаче в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ в зависимости от правового положения земельного участка, на котором он был обнаружен. За исключением вышеуказанных случаев клад подлежит передаче в муниципальную (государственную) собственность, если он был обнаружен на территории муниципальных (государственных) земель или был сокрыт в иных объектах публичного имущества, расположенных на таких землях².

Конфискованное движимое бесхозойное имущество обращается в федеральную собственность и подлежит передаче Росимуществу (его территориальному органу) для осуществления учета и последующих административных процедур, за исключением имущества, изъятого из оборота (оно передается уполномоченным правоохранительным органам), и движимого имущества, представляющего культурную ценность и передаваемого в ведение Минкультуры России. Указанные публичные органы ответственны за проведение учета такого имущества.

Движимое имущество, обращенное в собственность государства, выраженное в *деньгах и публичных ценных бумагах*, либо имеющее соответствующий денежный эквивалент, передается для учета и осуществления последующих публичных процедур в Минфин России. К такому имуществу относятся государственные ценные бумаги, денежные средства на банковских счетах и в банковских вкладах, денежные знаки (банкноты и монеты Банка России), а также драгоценные металлы и драгоценные камни. Имущество, выраженное в непубличных ценных бумагах, передается Росимуществу или его территориальному органу.

¹ Правовой режим выкупа бесхозойственно содержимых культурных ценностей установлен ст. 240 ГК РФ.

² О различиях в правовых режимах клада см. п. 1 и абз.1 п. 2 ст. 233 ГК РФ.

В отношении рассмотренного выше имущества применяются специальные учетные процедуры, установленные Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»¹. Это процедуры сбора, регистрации и аналитической обработки документированной информации. В отличие от ординарных учетных процедур, в данном случае предусмотрено ведение специальных регистров, осуществление инвентаризации имущества и иные специальные учетные мероприятия, установленные федеральным законодательством о бухгалтерском учете². Таким образом, применительно к специальным учетным процедурам установлены *особые правила правовой регламентации*, включающие в себя:

1) законодательство РФ о бухгалтерском учете — Федеральный закон «О бухгалтерском учете», другие федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Единые правовые и методологические основы организации и ведения бухгалтерского учета установлены Федеральным законом «О бухгалтерском учете»; в редких случаях наряду с ним действуют другие федеральные законы (например, ТмК РФ, в соответствии с которым ФТС России осуществляет правовую регламентацию на ведомственном уровне³);

2) ведомственные нормативные правовые акты, принимаемые Минфином России и другими федеральными органами исполнительной власти (например, ФТС России устанавливает особые правила ведения учета, предназначенные только для таможенных целей);

3) ведомственные акты индивидуального применения — методические указания, принимаемые федеральными органами исполнительной власти.

В отношении ведомственной правовой регламентации доминирующее значение имеют нормативные правовые акты и акты индивидуального применения, принимаемые Минфином России⁴.

¹ Содержание учетных процедур определяется и подзаконными актами — указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О бухгалтерском учете» в состав законодательства РФ о бухгалтерском учете входят только вышеуказанные нормативные правовые акты. Ведомственные нормативные акты, например инструкции Минфина России, принимаемые в случаях, установленных Федеральным законом «О бухгалтерском учете», не входят в состав законодательства РФ о бухгалтерском учете (см. п. 2 и 3 ст. 13 указанного Федерального закона).

² О процедурах ведения регистра бухгалтерского учета и инвентаризации имущества см. соответственно ст. 10 и 12 этого же Федерального закона.

³ См. там же подп. «в» п. 2 ст. 5.

⁴ Нормативные и иные правовые акты федеральных органов исполнительной власти не должны противоречить правовым актам Минфина России (см. посл. абз. п. 2 ст. 5 Федерального закона «О бухгалтерском учете»).

Ответственность за нарушение специальных процедур учета

К отличительным особенностям специальных учетных процедур относятся и особые меры административной ответственности, применяемые к *должностным лицам публичных органов*.

☑ Ненадлежащее использование должностными лицами публичных органов информации, регистров бухгалтерского учета и внутренней отчетности, повлекшее ее разглашение, квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ. Информация регистров и отчетности содержит сведения, относимые к коммерческой тайне. Должностные лица учетных органов обязаны обеспечить надлежащий правовой режим защиты такой информации и осведомляться о правовых последствиях его нарушения. Деяние, предусмотренное ст. 13.14 КоАП РФ, устанавливается при наличии признаков вины в форме неосторожности. Умышленное разглашение информации, относимой к коммерческой тайне, влечет за собой применение мер уголовной ответственности.

☑ Грубое нарушение должностным лицом учетного органа правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности квалифицируется по ст. 15.11 КоАП РФ. Правила ведения бухгалтерского учета установлены не только рассмотренным выше законодательством, но и ведомственными нормативными правовыми актами. Техничко-юридические критерии учета, установленные актами индивидуального применения (методическими указаниями и иными), не относятся к таким правилам; их нарушение влечет за собой применение мер дисциплинарной ответственности. Ведомственные нормативные правовые акты, относимые к рассматриваемым правилам, включают в себя положения (стандарты), планы счетов бухгалтерского учета и инструкции по их применению¹.

Нарушение должностным лицом учетного органа правил представления бухгалтерской отчетности, установленных ст. 13, 15 Федерального закона «О бухгалтерском учете», инструкциями Минфина и иными ведомственными нормативными правовыми актами, также квалифицируется по ст. 15.11 КоАП РФ. К таким нарушениям относятся:

- несоблюдение форм ведения отчетности, а также порядка их заполнения, установленных инструкциями Минфина;
- непредставление бухгалтерской отчетности органам государственной статистики²;

¹ По смыслу подп. «в» и «г» п. 2 ст. 5 Федерального закона «О бухгалтерском учете» методические указания относятся к актам индивидуального применения.

² Обязанность представления отчетности органам государственной статистики установлена п. 1 ст. 15 указанного Федерального закона.

• нарушение учетным органом сроков представления отчетности в вышестоящий орган исполнительной власти¹.

Меры административной ответственности, установленные ст. 15.11 КоАП РФ, применяются также к *руководителю учетного органа*, при нарушении им:

а) порядка хранения учетных документов, к которым относятся первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета и бухгалтерская отчетность. Порядок хранения такой документированной информации определяется правилами организации государственного архивного дела²;

б) минимальных сроков хранения учетных документов, установленных п. 1 и 2 ст. 17 Федерального закона «О бухгалтерском учете».

Таким образом, специальные учетные процедуры отличаются от ординарных процедур учета:

1) *по статусу учетных органов*, к которым относятся Минфин России, Минкультуры России, Росимущество, правоохранительные органы (в части учета имущества, изъятого из оборота). В отличие от ординарных учетных процедур, осуществляемых главным образом Росимуществом и его территориальными органами, основные полномочия в сфере специального учета отнесены к ведению Минфина России;

2) *источникам правовой регламентации*, к которым относятся законодательство о бухгалтерском учете и ведомственные нормативные правовые акты;

3) *статусу мер административной ответственности*, установленных применительно к данному правонарушению (ст. 15.11 КоАП РФ). В части ординарных процедур учета применение санкций *ad hoc* не предусмотрено.

Учетные обязанности

Содержание учетных обязанностей

Учетные обязанности различаются в зависимости от *статуса правообладателя* — юридического лица, которому имущество при-

¹ Все бюджетные организации (в том числе и учетные органы) обязаны представлять данную информацию вышестоящему органу исполнительной власти в установленные им сроки (п. 3 ст. 15 Федерального закона «О бухгалтерском учете»).

² См. п. 1 ст. 17 указанного Федерального закона. Субъектом административного правонарушения, предусмотренного правилами ст. 15.11 КоАП РФ применительно к нарушению порядка и сроков хранения учетных документов, является руководитель учетного органа: именно на него возложена ответственность за организацию хранения учетных документов, регистров и бухгалтерской отчетности (там же п. 3 ст. 17).

надлежит на соответствующем вещном праве. К правообладателям относятся органы исполнительной власти, иные публичные органы, наделенные специальными полномочиями контроля и надзора, — Банк России, Счетная палата РФ, органы, наделенные полномочиями по контролю за использованием средств соответствующих бюджетов в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Правомочиями правообладателя наделены органы законодательной и судебной власти субъектов РФ, а также представительные органы муниципалитетов. Публичные органы-правообладатели наделены ограниченными имущественными правами: недвижимостью, а также движимые вещи закреплены за ними на праве оперативного управления.

Помимо публичных органов отдельные имущественные правомочия по распоряжению государственным и муниципальным имуществом предоставлены публичным некоммерческим организациям — государственным корпорациям, автономным учреждениям, а также государственным или муниципальным учреждениям, финансируемым за счет средств соответствующих бюджетов (бюджетным учреждениям).

Содержание имущественных прав и обязанностей государственных корпораций определяется федеральным законом об учреждении соответствующей корпорации; правовое регулирование деятельности государственных корпораций осуществляется только федеральными законами. Гражданское законодательство не устанавливает унифицированные требования в части владения, пользования и распоряжения федеральным имуществом, обязательные для всех государственных корпораций; содержание имущественных правомочий устанавливается специальным федеральным законом применительно к каждой из них. Средства федерального бюджета, внесенные в уставной капитал корпорации в качестве имущественного взноса Российской Федерации, переходят в ее собственность. Наряду с денежными средствами в этом качестве используются ценные бумаги, находящиеся в федеральной собственности, а также объекты недвижимости, в том числе находящиеся в ведении федеральных учреждений¹. Законодательством предусмотрено наделение некоторых корпораций правами по распоряжению публичными финансами. Например, государственная корпорация «Банк развития» участвует в операциях по обслуживанию и погашению государственных кредитов и займов, предоставленных Российской Федерацией иностранным государ-

¹ О содержании имущественных правомочий Внешэкономбанка при формировании его уставного капитала см. ч. 1, 4 ст. 18 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития». Внешэкономбанку может быть предоставлен и дополнительный имущественный взнос (ч. 3 ст. 18 указанного Федерального закона).

ствам и иностранными государствами — Российской Федерации¹. Таким образом, имущественный статус государственных корпораций обусловлен их полномочиями собственника имущества, переданного им Российской Федерацией при формировании уставного капитала и на последующих этапах деятельности корпорации, а также полномочиями по распоряжению публичным имуществом (например, публичными финансами).

В отличие от государственных корпораций имущественные полномочия автономных и бюджетных учреждений существенно ограничены. Объекты недвижимости и движимое имущество, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, закрепляются за учреждением на праве оперативного управления; учреждение вправе распоряжаться таким имуществом только по согласованию с учредителем или с санкции наблюдательного совета. Автономные и бюджетные учреждения вправе распоряжаться только непубличным имуществом — движимыми вещами и недвижимостью, приобретенным в собственность по соответствующему возмездному договору, за счет средств прибыли, полученной учреждением при осуществлении предпринимательской деятельности, либо за счет частных пожертвований².

Публичные коммерческие организации — унитарные предприятия, наделенные правом собственности на закрепленное за ним государственное или муниципальное имущество, либо правом оперативного управления таким имуществом (казенное предприятие), обладают ограниченными имущественными полномочиями. В особенности это касается казенных предприятий, имущество которых может быть изъято собственником. Основанием для прекращения имущественного полномочия в этих случаях может быть правонарушение (например, нецелевое использование недвижимости или движимых вещей, переданных в ведение казенного предприятия), либо управленческие решения учредителя, изымающего имущество в публичных целях у добросовестного предприятия³.

Правовая регламентация исполнения публичных учетных обязанностей

Обязанности государственных, муниципальных органов и организаций установлены федеральными законами и подзаконными актами. Исполнение учетных обязанностей, как и любых других

¹ См. п. 21 ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О Банке развития».

² Об имущественных полномочиях бюджетных учреждений см. п. 1 ст. 298 ГК РФ, п. 1 ст. 161 БК РФ.

³ В соответствии с п. 2 ст. 296 ГК РФ собственник имущества вправе изъять излишнее имущество, закрепленное за казенным предприятием — в данном случае прекращение имущественного полномочия не обусловлено фактом правонарушения.

публичных обязанностей, влечет за собой дополнительные имущественные затраты правообладателя, связанные с исполнением административных процедур по представлению документированной информации в учетный орган. До исполнения учетных обязанностей в полном объеме публичный орган (организация) не вправе осуществлять сделки с имуществом, тем самым правообладатель лишается возможности использовать полезные свойства недвижимости или движимого имущества до завершения установленных административных процедур, обусловленных проведением учета, и несет прямые или косвенные убытки. Установление учетных обязанностей влечет за собой ограничение прав органа (организации) на осуществление экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) и других конституционных прав, реализация которых сопряжена с исполнением субъектом хозяйствования вышеуказанных обязанностей. Таким образом, обязанности по учету публичного имущества могут быть установлены только в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). В соответствии с гражданско-правовым законодательством учетные обязанности отождествляются с *регистрационными обязанностями*, при этом учет имущества рассматривается как разновидность *специальной регистрации* (п. 2 ст. 131 ГК РФ)¹.

В зависимости от содержания имущественного правомочия учетные обязанности исполняются в соответствии с ГК РФ либо законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете. Это предусмотрено, в частности, при учете имущества, обращенного в собственность государства. Исполнение учетных и иных административных процедур в сфере владения, пользования и распоряжения государственным (муниципальным) имуществом основано на властном подчинении правообладателя публичному учетному органу; последний вправе отказать в осуществлении учета, приостановить учетные отношения или истребовать у правообладателя дополнительную документированную информацию. Таким образом, учетные обязанности осуществляются в соответствии с публичным законодательством, а в случаях, им прямо предусмотренных, регламентируются ГК РФ и другим гражданским законодательством (см. п. 3 ст. 2 ГК РФ).

☑ Нормативно-правовое регулирование учета публичного имущества *на федеральном уровне* отнесено к ведению Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. К компетенции Правительства РФ отнесено определение властных полномочий по

¹ Союз «или» может применяться как в противительном, так и в соединительном значении, его употребление в последнем случае свидетельствует об отождествлении публичных процедур специальной регистрации и учета (см. п. 2 ст. 131 ГК РФ).

учету, осуществляемых федеральным министерством, ведомством и иным публичным органом. Применительно к последним особую значимость имеют учетные полномочия Росимущества, осуществляемые им самостоятельно, по согласованию или при непосредственном участии с другими федеральными органами исполнительной власти. Правительство РФ определяет содержание учетного полномочия или устанавливает осуществление публичным органом отдельных административных процедур, связанных с проведением учета (такие процедуры, как правило, предусматривают предоставление учетному органу документированной информации).

☑ *Ведомственная регламентация* полномочий публичного учета отнесена к ведению Минэкономразвития России, Росимущества, ФНС России, ФСИС и других федеральных органов исполнительной власти. Нормативные правовые акты, принимаемые на ведомственном уровне, определяют порядок представления соответствующим органом Росимуществу (его территориальному подразделению) документированной информации.

☑ Применительно к имуществу, находящемуся в собственности субъекта РФ или муниципального образования, правила учета определяются *органами исполнительной власти субъектов РФ или муниципальными органами*. Такие правила устанавливают порядок представления информации Росимуществу в соответствии с требованиями, определенными Правительством РФ. В частности, такая информация представляется на основании соглашений, заключаемых соответствующим региональным (муниципальным) органом с Росимуществом.

Публичная ответственность за нарушение учетных процедур

Нарушение правил учета публичного имущества влечет за собой применение мер дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

☑ Дисциплинарные наказания применяются к должностным лицам публичных органов, нарушающих обязанности, установленные в целях обеспечения учета государственного или муниципального имущества. В качестве дисциплинарного правонарушения квалифицируются деяния должностных лиц:

- учетного органа (Росимущества и его территориальных органов, нарушающих установленные административные процедуры);
- федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ или муниципальных органов, нарушающих обязанности по предоставлению информации в учетный орган;

- правообладателей — публичных органов, организаций, учреждений, которым государственное или муниципальное имущество принадлежит на соответствующем вещном праве, нарушающих установленные информационные обязанности.

Дисциплинарная ответственность регламентируется федеральными законами, определяющими статус гражданского служащего, военнослужащего, должностных лиц правоохранительной или муниципальной службы. Для должностных лиц государственных и муниципальных органов, организаций и учреждений, не наделенных полномочиями государственного, муниципального служащего, установлен порядок применения дисциплинарных взысканий в соответствии с правилами ст. 192—195 ТК РФ. Дисциплинарные взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии и освобождения от занимаемой служебной должности могут быть применены только к государственным служащим.

☑ Штрафные санкции при совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации)), могут быть применены к должностным лицам правообладателя и публичных органов, нарушающих установленные федеральным законом информационные обязанности. Такие административные наказания могут быть применены к должностным лицам Росимущества и других федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих учетные процедуры в соответствии с законодательством о бухгалтерском учете. Таким образом, административная ответственность публичного органа за нарушение информационных обязанностей в указанных случаях КоАП РФ не предусмотрена. Административные наказания, установленные ст. 19.7 КоАП РФ, применяются независимо от привлечения должностного лица к мерам дисциплинарной ответственности, т.е. в отношении одного и того же правонарушения к физическому лицу может быть применено дисциплинарное взыскание и наказание в виде административного штрафа.

21.2. Процедуры оценочной деятельности

Публичное предназначение оценочной деятельности и ее содержание

Оценка объектов публичного имущества производится в соответствии с федеральным законодательством об оценочной деятельности:

- Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;
- постановлениями Правительства РФ, регулируемыми оценочную деятельность¹;
- нормативными правовыми актами Минэкономразвития России, принятыми им в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего регулирование оценочной деятельности.

Подзаконные акты в сфере оценочной деятельности принимаются только в случаях, прямо предусмотренных Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»².

Оценочная деятельность является одним из этапов *управления публичным имуществом* и включает в себя административные процедуры, осуществляемые на превентивной стадии и стадии государственного регулирования.

Превентивная стадия оценочной деятельности. Первичным действием на данной стадии является определение статуса объектов недвижимости, движимого имущества, результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет бюджетных средств и имущественных прав на них, публичных работ, услуг и иных объектов гражданских прав, участвующих в гражданском обороте³. Таким образом, *объекты оценки* могут быть представлены не только в виде имущественного объекта, т.е. в виде *вещи*, обладающей потенциальной товарной ценностью (ее стоимостной эквивалент и определяется в процессе оценки), но и в виде нематериальной субстанции — *вещного права*.

Любому использованию полезных свойств публичной вещи предшествует проведение оценочных процедур. Обязательная оценка объектов публичного имущества предусмотрена при совершении гражданско-правовой сделки, предусматривающей:

- а) передачу отдельных имущественных правомочий (пользования и распоряжения публичной вещью) субъекту частного или публичного права (например, передача имущественных правомочий по договорам доверительного управления, аренды, использование публичной вещи в качестве предмета залога);
- б) отчуждение объектов публичного имущества (например, при их продаже). Отчуждение объектов публичного имущества может быть следствием проведения установленной администра-

¹ Правительство РФ непосредственно осуществляло функции правового регулирования оценочной деятельности до 27 августа 2004 г., т.е. до момента делегирования этих функций Минэкономразвития России.

² См. ст. 19, 20 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

³ Объекты оценки установлены в ст. 5 указанного Федерального закона.

тивной процедуры распоряжения недвижимостью или движимым имуществом, например использование объектов недвижимости или бюджетных средств в качестве имущественного взноса при создании некоммерческих организаций (государственных корпораций и фондов). В этих случаях имущественные отношения возникают и прекращаются на основе властного решения органа исполнительной власти (реже — иного публичного органа); цивилистическое регулирование применительно к этим процедурам возможно только в случаях, предусмотренных правовым актом публичного органа.

Как правило, оценочная деятельность осуществляется в публичных целях. Помимо вышеуказанных случаев, обязательная оценка имущества производится при изъятии имущества для государственных или муниципальных нужд или при национализации имущества; в редких случаях обязательная оценка имущества осуществляется в непубличных целях, например при составлении брачных контрактов, разделе имущества супругов или возникновении имущественного спора.

К участникам оценочной деятельности на превентивной стадии относятся *оценщик* — физическое или юридическое лицо, осуществляющее такую деятельность на профессиональной основе, и *заказчик* — субъект публичного права, представленный государственным (муниципальным) органом, учреждением, организацией.

Превентивная стадия включает в себя процедуры, предшествующие проведению оценки, и собственно оценочную деятельность. Оценка проводится в соответствии с договором, которым должны быть определены объект оценки, способ оценки, стандарты оценочной деятельности и иные реквизиты¹. Обязательные требования к проведению оценочной деятельности установлены *федеральными стандартами оценки*, утверждаемыми Минэкономразвития России². Разработка проектов федеральных стандартов осуществляется *саморегулируемыми организациями оценщиков* (СОО), входящими в состав *Национального совета по оценочной*

¹ Обязательные требования к договору на проведение оценки установлены правилами ст. 10 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

² Федеральные стандарты относятся к нормативным правовым актам, подлежащим государственной регистрации. В отличие от Минэкономразвития России, наделенного полномочиями по нормативно-правовому регулированию, саморегулируемые организации оценщиков не обладают властными полномочиями и не вправе принимать нормативные правовые акты (ст. 20 указанного Федерального закона). Таким образом, стандарты и правила оценочной деятельности, утверждаемые саморегулируемыми организациями, не могут устанавливать требования и условия ее проведения; это исключительная прерогатива Минэкономразвития России.

деятельности, представляющего интересы оценщиков во взаимоотношениях с Минэкономразвития России. Федеральными стандартами устанавливаются предпосылки проведения оценочной деятельности¹, цели ее проведения, порядок использования результатов оценки, стоимостные критерии проведения оценки и иные обязательные требования².

Стадия публичной регламентации

Стадия публичной регламентации оценочной деятельности включает в себя административные процедуры нормативно-правового регулирования, контроля и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков и применения санкций к таким организациям и их должностным лицам, виновным в неисполнении обязанностей, установленных федеральным законодательством об оценочной деятельности. Полномочиями в области нормативно-правового регулирования оценочной деятельности наделены Правительство РФ и уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти. Первичным действием в сфере правовой регламентации является определение статуса органов, уполномоченных Правительством РФ, в том числе установление объема компетенции таких органов и форм их властной деятельности. К органам, уполномоченным Правительством РФ, относятся:

1) Минэкономразвития России, уполномоченное на осуществление нормативно-правового регулирования оценочной деятельности. Помимо рассмотренных выше федеральных стандартов оценки, Минэкономразвития принимает также нормативные правовые акты, устанавливающие порядок ведения реестра членов СОО и использования информации реестра;

2) Росреестр, наделенный полномочиями по ведению указанного реестра и осуществлению надзора за выполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований, установленных федеральным законодательством об оценочной деятельности³.

¹ См. п. 13–16 федерального стандарта оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)», утв. приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 256.

² См. федеральный стандарт оценки «Цель оценки и виды стоимости (ФСО № 2)», утв. приказом Минэкономразвития от 20 июля 2007 г. № 255. Стоимостные критерии оценки установлены п. 5 ФСО № 2. Требования к составлению отчета об оценке установлены федеральным стандартом оценки «Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)», утв. приказом Минэкономразвития от 20 июля 2007 г. № 254.

³ См.: п. 5.1.6, 5.1.8 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457.

Правительство РФ определяет содержание оценочной деятельности и устанавливает федеральные органы исполнительной власти, к ведению которых отнесено проведение оценочных процедур применительно к закрепленным за ними объектам публичного имущества. К таким органам относятся Минфин России, Росреестр и иные федеральные министерства и ведомства. В некоторых случаях Правительство РФ устанавливает обязанности иных публичных субъектов в области оценочной деятельности и привлекает на конкурсной основе оценщиков для проведения публичных процедур в отношении федерального имущества.

Стадия публичной регламентации включает в себя обычные и специальные публичные процедуры, определенные федеральным законодательством. *Обычные публичные процедуры* устанавливают обязательные требования, предъявляемые ко всем некоммерческим организациям; они не имеют отраслевой специфики и включают в себя процедуры, обусловленные проведением общего контроля и надзора¹. К *специальным публичным процедурам* относятся *регистрационные процедуры*, обязательные только для некоммерческой организации, создаваемой в организационно-правовой форме СОО, и процедуры, связанные с проведением *публичного надзора*. Саморегулируемая организация оценщиков, участвующая в таких процедурах, исполняет информационные, организационные и иные обязанности, определенные федеральным законом.

Информационные обязанности саморегулируемой организации оценщиков установлены не только перед органом публичного надзора (в этих случаях документированные сведения предоставляются по запросу такого органа), СОО обязана обнародовать информацию также и в процессе повседневной деятельности. Такие обязанности преследуют не только достижение позитивных целей, связанных с профессиональной деятельностью организации (например, распространения информации в целях рекламы, информирования потенциальных субъектов, заинтересованных в получении публичных услуг в сфере оценочной деятельности), иногда информационные обязанности обременительны для СОО. Следствием распространения документированной информации в этих случаях может быть причинение ущерба деловой репутации. Например, СОО обязана обнародовать на своем официаль-

¹ Ранее в рассматриваемой сфере применялись и иные обычные процедуры, в частности процедуры лицензирования оценочной деятельности (прекращено с 30 июня 2006 г., см. ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации”»).

ном сайте в Интернете сведения об уменьшении числа входящих в нее оценщиков ниже допустимого минимума; формировании компенсационного фонда; применении дисциплинарных взысканий; лицах, исключенных из СОО за совершение правонарушений; сведения о возникновении конфликта интересов между СОО и ее членами¹. Информационные обязанности в этих случаях исполняются в публичных целях, т.е. в целях обеспечения общественных потребностей, поэтому сведения должны быть размещены в Интернете, несмотря на то, что их обнародование заведомо сопряжено с причинением ущерба деловой репутации СОО как некоммерческой организации.

Специфика регистрационных процедур в сфере оценочной деятельности проявляется в их содержании: СОО обязана вступить в административно-правовые отношения с Росреестром; сведения об организации включаются в состав особого ведомственного реестра, ведение которого осуществляется указанным агентством. Такие регистрационные отношения имеют публичную специфику, они обусловлены потребностями осуществления государственного надзора. Наряду с ними и независимо от них установлены и корпоративные (внутриорганизационные) регистрационные процедуры, связанные с ведением саморегулируемой организации оценщиков реестра членов СОО².

Таким образом, предназначением публичной регламентации является установление обязанностей саморегулируемых организаций оценщиков, сопряженных с осуществлением регистрационных, надзорных и иных административных процедур; в этих случаях СОО исполняет публичные обязанности перед федеральным органом исполнительной власти. Наряду с ними СОО исполняет обязанности, обусловленные корпоративной деятельностью.

Организационные обязанности включают в себя требования, связанные с формированием корпоративных органов. В структуру органов СОО входят коллегиальный орган управления и находящиеся в его ведении структурные подразделения аппарата (комитеты), корпоративные органы специальной компетенции — орган внутреннего контроля, дисциплинарный комитет и экспертный совет³. Наряду с коллегиальными органами управления в структуру органов СОО входит единоличный исполнительный орган, к ведению которого отнесены распорядительные функции. Указанные коллегиальные органы и единоличный орган создаются

¹ О содержании информационных обязанностей СОО см. ст. 22.3 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

² См. ст. 24.1 указанного Федерального закона.

³ О статусе корпоративных органов управления СОО см. там же ст. 24.2.

в любой СОО, кроме того, уставом СОО может быть предусмотрено создание иных коллегиальных органов. Обязанности внутри-организационного (корпоративного) управления включают в себя функции *локальной регламентации* — осуществления корпоративными органами функций и полномочий, определенных локальными правовыми актами (внутренними установлениями), к которым относятся:

1) акты индивидуального применения, принимаемые общим собранием членов СОО — высшим органом управления, — устав, положение о дисциплинарном комитете, положение о членстве в СОО и др.;

2) нормативные правовые акты, принимаемые коллегиальным органом управления, — стандарты и правила оценочной деятельности, положение о порядке осуществления контроля за оценочной деятельностью членов СОО и др.;

3) статутные акты о комитетах и иных структурных подразделениях аппарата СОО, принимаемые коллегиальным органом управления. Такие акты устанавливают функции и полномочия внутриструктурных органов, порядок их создания и ликвидации.

Квазиоценочные процедуры

Квазиоценочные процедуры установлены федеральными законами и подзаконными актами применительно к регулируемым ими общественным отношениям; они предусматривают проведение экспертизы, анализа информации с целью установления стоимостной оценки объектов недвижимости, имущественных прав или оценки потенциала коммерческой деятельности. К квазиоценочным процедурам относятся:

- государственная кадастровая оценка земель¹;
- оценка финансовой устойчивости деятельности застройщика²;
- оценка прав на результаты научно-технической деятельности³, иные процедуры.

¹ См.: Методические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель водного фонда, утв. приказом Минэкономразвития России от 14 мая 2005 г. № 99 (разработаны в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель»).

² См.: Положение о нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика, утв. постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2006 г. № 233 (разработано в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»).

³ См.: Положение об инвентаризации прав на результаты научно-технической деятельности, утв. постановлением Правительства РФ от 14 января 2002 г. № 7.

Квазиоценочные процедуры включают в себя:

- 1) установление обязательных правовых критериев их проведения (нормативов, правил), определенных федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ;
- 2) проведение публичного контроля (надзора) за соблюдением указанных нормативов и правил;
- 3) публичную, имущественную и гражданско-правовую ответственность.

Квазиоценочные процедуры определяют способы осуществления публичных обязанностей, установленных федеральными законами, а в случаях, специально ими предусмотренных, — подзаконными (в том числе ведомственными) нормативными правовыми актами.

Содержание контрольных процедур

Контроль саморегулируемой организации оценщиков за соблюдением ее членами требований, установленных федеральным законодательством, относится к наиболее важным стадиям публичной регламентации. СОО наделена функциями *публичного органа контроля*. Этой некоммерческой организации переданы полномочия властного принуждения, предусматривающие:

- 1) проведение камеральных и выездных проверок (плановых и внеплановых);
- 2) истребование в целях проверки документированной информации¹;
- 3) возбуждение процедуры применения к нарушителю дисциплинарных взысканий, непосредственное применение иных санкций к нарушителю².

Выездные и камеральные проверки представляют собой форму обеспечения контроля за соблюдением оценщиком федерального законодательства об оценочной деятельности (в том числе ведомственных актов, например утверждаемых Минэкономразвития России федеральных стандартов оценки), а также *внутренних установлений СОО* — стандартов и правил оценочной деятельности; правил деловой и профессиональной этики; правил приема в члены СОО; правил возбуждения СОО процедур властного принуждения к нарушителю (включая и применение к нему санкций). К внутренним

¹ Информационные обязанности оценщика, обусловленные проведением проверки, установлены в ст. 24.3 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

² О возбуждении саморегулируемой организацией оценщиков процедуры применения дисциплинарных санкций к нарушителю см. ст. 24.3, 24.4 указанного Федерального закона. Об исключении нарушителя из членов СОО см. ст. 22.2 того же Федерального закона.

установлениям СОО относятся также правовые акты, предусматривающие установление видов дисциплинарных взысканий к нарушителю, помимо тех из них, которые уже предусмотрены Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹.

Внутренние установления СОО представляют собой особую разновидность *локальных нормативных правовых актов, не подлежащих государственной регистрации*. Требования об обязательной государственной регистрации применяются только в отношении нормативных правовых актов, изданных федеральными органами исполнительной власти; в случаях, специально предусмотренных федеральным законом, такие требования применяются к нормативным правовым актам, изданным иными публичными органами (например, к актам Банка России). Таким образом, СОО как некоммерческая организация не представляет свои нормативные правовые акты на государственную регистрацию.

Публичные процедуры, обусловленные проведением СОО проверок деятельности оценщиков, относятся к корпоративному (внутреннему) контролю: в данном случае СОО как некоммерческая организация проверяет соблюдение оценщиком — членом СОО федерального законодательства и внутренних установлений. Наряду с корпоративным контролем СОО является объектом специального (внешнего) контроля, осуществляемого органами исполнительной власти применительно к любым некоммерческим организациям; к таким контрольным мероприятиям относится проверка соблюдения организацией налоговых и иных фискальных обязанностей. Оценщики, входящие в состав СОО, доверяют ей представление и защиту своих интересов во взаимоотношениях с публичными органами, в том числе с органами исполнительной власти, обеспечивающими контроль за соблюдением фискальных обязанностей.

Процедуры публичного надзора

Мероприятия публичного надзора включают в себя административные процедуры: 1) проведения выездных и камеральных проверок СОО (плановых и внеплановых); 2) исследования документированной информации, полученной при проведении надзора; 3) вынесения правового акта, устанавливающего факт правомерной деятельности или нарушения, выявленного при проведении надзора.

¹ О внутренних установлениях СОО см. ст. 22.1 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Перечень видов дисциплинарных взысканий, установленных в ст. 24.4 указанного Федерального закона, не является исчерпывающим; в соответствии с ч. 4 данной статьи СОО вправе установить иные взыскания.

Меры, принимаемые Росреестром по результатам проведения надзора, осуществляются с соблюдением императивных и факультативных (постнадзорных) процедур.

☑ *Императивные процедуры* предусматривают:

а) вынесение Росреестром предписания, обязывающего устранить выявленные нарушения в сроки, установленные предписанием;

б) возбуждение Росреестром судебной процедуры исключения нарушителя из единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков¹. Инициация этой процедуры возможна только в случае невыполнения обязанностей, установленных предписанием.

Императивные постнадзорные процедуры применяются по результатам выявленных правонарушений; факт правомерной деятельности СОО подтверждается индивидуальным правовым актом Росреестра².

☑ *Факультативные процедуры* установлены только применительно к поднадзорному объекту; СОО вправе применять такие процедуры независимо от проведения надзорных мероприятий. В этом случае СОО уведомляет орган публичного надзора о нарушениях, выявленных при проведении внутреннего (корпоративного) контроля, и о мерах по устранению таких нарушений. Уведомление направляется в надзорный орган до проведения надзорных мероприятий либо при их проведении, во всяком случае уведомление должно быть направлено до вынесения надзорным органом предписания, обязывающего устранить выявленные нарушения³.

Таким образом, Росреестр, выступая в качестве органа публичного надзора, применяет меры пресечения по факту выявленного правонарушения, включающие в себя вынесение предписания, обязывающего СОО устранить нарушения, и правовые санкции, в том числе *возбуждение судебной процедуры исключения организации-нарушителя из государственного реестра СОО*. Правовые предпосылки исключения СОО из указанного реестра могут быть безусловными либо оспоримыми. К *безусловным* предпосылкам относится выявление юридических фактов, не требующих специального доказывания и не оспариваемых поднадзорным объектом. К таким предпосылкам относятся возбуждение процедуры

¹ Об административных процедурах, обусловленных проведением мероприятий публичного надзора, см. ч. 1—9 ст. 24.5 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

² См. ч. 5 ст. 24.5 указанного Федерального закона.

³ См. там же ч. 10 ст. 24.5.

исключения СОО из государственного реестра по заявлению саморегулируемой организации оценщиков или в случае ликвидации организации, наделенной полномочиями СОО¹. При выявлении указанных предпосылок Росреестр принимает решение об исключении СОО из государственного реестра, поскольку принятие такого решения не обусловлено фактом правонарушения и не оспаривается сторонами публичного правоотношения. Процедуры квалификации надзорным органом правонарушения, совершенного СОО, относятся к *оспоримым* предпосылкам; в этих случаях надзорным органом возбуждается судебная процедура исключения СОО из государственного реестра.

Законодательством об оценочной деятельности установлены статутные и квалификационные требования к СОО; процедуры судебного принуждения возбуждаются в отношении организаций, нарушающих такие требования. В соответствии со статутными требованиями установлены *количественные и организационные критерии* саморегулируемой организации оценщиков, включающие в себя требования по наличию коллегиального органа корпоративного управления (например, наблюдательного совета), функционального органа (органа внутреннего контроля и иных). В СОО должны быть объединены не менее трехсот оценщиков, отвечающих *квалификационным критериям*, установленным законодательством². Статус СОО предоставляется только организациям, соответствующим таким требованиям.

Некоммерческая организация наделяется публичными полномочиями саморегулируемой организации оценщиков в день принятия Росреестром решения о ее включении в единый государственный реестр СОО³ и утрачивает такие полномочия в день вступления в силу решения арбитражного суда о ее исключении из указанного реестра⁴. Таким образом, Росреестр, выступая в качестве органа публичного надзора, лишь возбуждает судебную процедуру прекращения полномочий СОО, а решение по существу принимается арбитражным судом. В случае удовлетворения заявления надзорного органа суд обязывает Росреестр исключить организацию-нарушителя из реестра. Росреестр в данном

¹ Безусловные предпосылки исключения СОО из государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков установлены в ч. 6 ст. 24 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

² О количественных и организационных критериях статуса СОО см. ч. 3 ст. 22 указанного Федерального закона. Квалификационные критерии, предъявляемые к оценщикам, установлены ст. 21.1 этого же Федерального закона.

³ См. ч. 3 ст. 23 указанного Федерального закона.

⁴ См. там же ч. 12 ст. 24.5.

случае осуществляет обязанности, обусловленные возбуждением исполнительного производства. Следствием исключения СОО из реестра является прекращение полномочий юридического лица, созданного в организационно-правовой форме некоммерческой организации¹.

Содержание юридической ответственности: корпоративные, публичные и частноправовые санкции

Корпоративные санкции. Неисполнение оценщиком — членом СОО обязанностей, установленных федеральным законодательством об оценочной деятельности и локальными нормативными правовыми актами, изданными СОО, влечет за собой применение к нарушителю следующих санкций:

- дисциплинарных взысканий, установленных Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» или локальными нормативными правовыми актами СОО;
- санкции в виде исключения нарушителя из состава СОО.

Указанные санкции применяются на основе различных процессуальных критериев, в соответствии с которыми СОО инициирует процедуру применения дисциплинарным комитетом дисциплинарных взысканий либо непосредственно применяет к нарушителю санкцию в виде исключения из состава СОО. К *правовым предпосылкам исключения нарушителя из состава СОО* относятся нарушение федерального законодательства или нарушение внутренних установлений СОО — стандартов и правил оценочной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики. К *предпосылкам применения дисциплинарных взысканий* относится нарушение не только вышеуказанных внутренних установлений, но и иных правил и требований, установленных локальным нормативным правовым актом СОО, в том числе имущественных требований об уплате обязательных взносов и требований об обеспечении оценщиком — членом СОО мер имущественной ответственности².

Дисциплинарные взыскания предусматривают применение имущественных, превентивных и организационных санкций. К *превентивным взысканиям* относятся вынесение СОО предпи-

¹ Таким образом, участие в регистрационных процедурах, установленных Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», является не правом, а обязанностью организаций, намеренных получить полномочия СОО (ср. ч. 1 ст. 23 и ч. 14 ст. 24.5 указанного Федерального закона).

² О правовых предпосылках исключения нарушителя из состава СОО или применения к нарушителю дисциплинарных взысканий см. соответственно ст. 22.2, ч. 1 ст. 24.4 указанного Федерального закона.

сания, обязывающего устранить нарушения или вынесение предупреждения оценщику-нарушителю. Предписание выносится в целях пресечения правонарушения, устранения его последствий или их минимизации. Предупреждение как вид корпоративного порицания преследует своей целью предотвращение совершения новых правонарушений. К *организационным санкциям* относится рекомендация дисциплинарного комитета об исключении нарушителя из членов СОО; ее применение влечет за собой опосредованные ограничения имущественных и иных прав нарушителя, осуществление которых оценщиком возможно только в условиях его деятельности в СОО. Единственной разновидностью *имущественного взыскания* является штраф, взимаемый в размерах, установленных локальными правовыми актами СОО¹. Санкции применяются в соответствии с установленными процедурами. Решение о взимании штрафа вступает в силу в момент его принятия. Решение дисциплинарного комитета о применении санкций в виде исключения нарушителя из членов СОО принимается двумя третями голосов членов дисциплинарного комитета, присутствующих на его заседании, и вступает в силу только после утверждения этого решения коллегиальным органом управления СОО.

Осуществление вышеуказанных публичных процедур регламентируется непосредственно Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» либо внутренними установлениями СОО. Локальными нормативными актами СОО устанавливаются порядок рассмотрения и утверждения коллегиальным органом СОО рекомендаций дисциплинарного комитета об исключении нарушителя из членов СОО², а также процедуры корпоративного обжалования, включающие в себя правила рассмотрения жалобы, внесенной на решение о применении санкций в виде предупреждения и штрафа. В случае если жалоба оставлена без удовлетворения, лицо вправе требовать защиты своих прав в арбитражном суде. Процедуры корпоративного обжалования не применяются при оспаривании решения об исключении из членов СОО; такое решение может быть обжаловано в арбитражном суде³.

¹ Поскольку перечень видов санкций, установленных в ст. 24.4 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», не является исчерпывающим, СОО вправе установить своими локальными нормативными правовыми актами другие виды превентивных, организационных и имущественных взысканий.

² См. абз. 2—4, 6 ч. 4 ст. 24.4 указанного Федерального закона.

³ См. там же ч. 6 ст. 24.4.

Все рассмотренные выше санкции относятся к *корпоративным мерам принуждения, ограничивающим имущественные и личные неимущественные права нарушителя*. В отличие от публичных наказаний корпоративные санкции применяются органом некоммерческой организации или уполномоченным им должностным лицом в соответствии с процедурами, установленными федеральным законом или локальным нормативным правовым актом СОО.

Меры публичной ответственности. Публичные наказания, так же как и корпоративные санкции, влекут за собой установление имущественных и неимущественных обременений прав нарушителя, однако в отличие от корпоративных санкций они применяются по решению суда (в редких случаях непосредственно публичным должностным лицом), а процедуры, обусловленные досудебным рассмотрением дела о правонарушении (например, предусматривающие применение мер административного пресечения), так же как и процедуры, связанные с исполнением судебного решения, осуществляются сотрудником органа исполнительной власти или правоохранительного органа. В отличие от мероприятий корпоративного контроля надзор за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков проводится органами исполнительной власти. *Общие надзорные мероприятия* проводятся по решению публичного органа уполномоченными им должностными лицами; надзор осуществляется в отношении всех организаций частного и публичного права и не имеет отраслевой специфики. Общие надзорные мероприятия обусловлены проведением пожарного, строительного и иных видов надзора, установленных федеральными законами. В отличие от них *специальные мероприятия по надзору* устанавливаются федеральным законом *ad hoc* и распространяются только на регулируемые им общественные отношения. Специальные надзорные процедуры применяются также при проведении надзора за деятельностью СОО. Органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на проведение надзора, является Росреестр¹. Саморегулируемые организации оценщиков несут ответственность за неисполнение обязанностей, установленных федеральным законом, или их ненадлежащее исполнение. Публичная ответственность включает в себя меры публичного принуждения, обусловленные совершением СОО или его должностным лицом административного правонарушения или преступления.

¹ См. абз. 4 п. 1, п. 5.1.6, 5.1.8 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457.

Административная ответственность установлена при неисполнении СОО предписаний Росреестра, вынесенных при проведении публичного надзора (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ). Административные наказания в виде административного штрафа в этих случаях применяются к СОО и его должностным лицам (т.е. субъектом правонарушения могут быть как юридическое лицо, так и его виновное должностное лицо). Наряду с процессуальной деятельностью, установленной КоАП РФ, в отношении организации-нарушителя по инициативе Росреестра возбуждается производство об исключении СОО из государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков. При удовлетворении арбитражным судом ходатайства Росреестра СОО утрачивает свои профессиональные полномочия и прекращает оценочную деятельность. Таким образом, неисполнение предписаний Росреестра влечет за собой применение различных публичных санкций: административного штрафа, установленного КоАП РФ, и рассмотренной выше санкции, предусмотренной Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹.

Нарушение СОО информационных обязанностей квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ. К таким правонарушениям относится:

а) непредставление сведений или документированной информации правоохранительным органам (органам МВД, налоговым, таможенным органам) при исполнении ими юрисдикционных полномочий (например, при возбуждении дел о преступлениях и налоговых правонарушениях);

б) непредставление Росреестру сведений о несоответствии СОО требованиям, установленным в ч. 3 ст. 22 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»². Сведения (информация) должны предоставляться Росреестру в момент выявления саморегулируемой организацией оценщиков таких несоответствий, независимо от того, была ли такая информация истребована или нет³. В отличие от рассмотренных выше случаев это правонарушение не связано с неисполнением предписания Росреестра и поэтому квалифицируется по ст. 19.7 КоАП РФ.

¹ См. ст. 24.5 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

² Обязанность СОО по представлению Росреестру сведений в этих случаях установлена правилами ч. 2 ст. 22.2 указанного Федерального закона.

³ Применительно к таким информационным отношениям саморегулируемая организация оценщиков является инициатором их возникновения, в этих случаях СОО обязана письменно уведомить Росреестр о возникновении указанных несоответствий.

Разглашение оценщиком, входящим в состав СОО, либо должностным лицом СОО конфиденциальной информации квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ. В данном случае оценщик или должностное лицо СОО нарушают обязанности по обеспечению защиты конфиденциальной информации, установленные соответственно в ст. 15 и 24.3 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Субъектом рассматриваемого правонарушения может быть только должностное лицо¹.

Саморегулируемая организация оценщиков, ее должностное лицо, либо оценщик — член СОО в рассмотренных выше случаях нарушают информационные обязанности, установленные перед органом исполнительной власти или иным публичным органом. СОО обязана предоставлять сведения реестра членов саморегулируемой организации оценщиков по запросам любого заинтересованного лица², однако нарушение этой информационной обязанности не содержит состава административного правонарушения.

Частноправовые санкции. Наряду с рассмотренными выше мерами публичной ответственности к СОО могут быть применены санкции, обусловленные частноправовым деликтом. Корпоративная имущественная ответственность СОО наступает: 1) при причинении оценщиком значительного имущественного ущерба, для возмещения которого недостаточно средств страховых выплат; 2) в случае отказа оценщика от предъявленных ему имущественных требований о возмещении ущерба³. Правовые предпосылки корпоративной ответственности могут быть *объективными*, порожденными невозможностью удовлетворить имущественные требования, и *субъективными*, связанными с негативным волеизъявлением (дефектом воли) оценщика, отказывающегося возместить ущерб при наличии надлежащих денежных средств для этого. В этих случаях взыскание обращается на корпоративное имущество — *компенсационный фонд*, формируемый за счет обязательных взносов членов СОО. Таким образом, законодательством презюмируется *принцип индивидуализации имущественной ответственности*, в соответствии с которым вред, причиненный оценщиком — членом СОО, подлежит возмещению в полном объеме за счет принадлежащего ему имущества⁴. Корпоративная от-

¹ Правомочия должностного лица, установленные в ст. 2.4 КоАП РФ, распространяются также на оценщиков — членов СОО.

² См. ст. 22.1 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

³ Меры корпоративной имущественной ответственности и правовые предпосылки их применения установлены в ст. 24.8 указанного Федерального закона.

⁴ Об индивидуализации имущественной ответственности см. там же ч. 1 ст. 24.6.

ветственность наступает лишь в случаях, когда причинитель вреда не может его возместить либо отказывается от этого, ссылаясь на оспоримость предъявляемых к нему имущественных требований.

Следствием частноправового деликта может быть причинение реального имущественного ущерба, когда стоимость объекта оценки вследствие ее необоснованного занижения или превышения не соответствует возможному коммерческому использованию такого объекта. В этих случаях имущественный ущерб выражается в стоимостном денежном эквиваленте. Последствия деликта могут сказаться на деловом потенциале пострадавшего вследствие причиненного ему реального или потенциального ущерба (например, упущенной выгоды). Вред может быть причинен не только имуществу, но и репутации участников договора на проведение оценки. Во всяком случае можно установить причинно-следственную связь причинения морального вреда оценщиком-нарушителем и вреда деловой репутации саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является нарушитель, с обязательным размещением на официальном сайте СОО в Интернете сведений о правонарушении.

Гражданско-правовая ответственность наступает при неисполнении сторонами гражданско-правовых обязательств, установленных договором на проведение оценки, депозитарным договором, договором обязательного страхования ответственности члена СОО и иными гражданско-правовыми договорами. Гражданско-правовая ответственность также выражается в денежном исчислении (например, в виде штрафов или пеней), однако в отличие от рассмотренных выше разновидностей имущественной ответственности правила ее применения унифицированы, т.е. гражданско-правовая ответственность устанавливается за нарушение обязательств, предусмотренных гражданско-правовым договором в соответствии с правилами, установленными ГК РФ, и не имеет отраслевой специфики применительно к сфере оценочной деятельности. В отличие от нее имущественная ответственность оценщика и саморегулируемой организации оценщиков определяется правилами, установленными ст. 24.6, 24.8 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», применяемыми только в данной сфере.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите предпосылки осуществления учетных процедур.
2. Какие действия относятся к учетным мероприятиям на стадии аналитической обработки информации?
3. Каким лицам может быть предоставлена информация, внесенная в реестр федерального имущества?

4. Какой федеральный орган исполнительной власти ведет Единый государственный реестр объектов культурного наследия?
5. Расскажите о порядке обращения конфискованного и движимого бесхозного имущества в федеральную собственность.
6. Охарактеризуйте стадию обжалования решения учетного органа.
7. Какие меры публичной ответственности предусмотрены за нарушение правил учета публичного имущества?
8. Приведите примеры актов федерального законодательства об оценочной деятельности.
9. Каково содержание контрольных полномочий саморегулируемой организации оценщиков?
10. Какие административные процедуры включают мероприятия публичного контроля за деятельностью саморегулируемой организации оценщиков?

ГЛАВА 22. ПУБЛИЧНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* содержание публичных процедур лицензирования, публичной контрактации и технического регулирования;
 - *уметь* анализировать федеральное законодательство об административных процедурах;
 - *овладеть* навыками применения законодательства о публичной регламентации.
-

22.1. Публичная регламентация контрольного правомочия

Предназначение контроля

Реализация контрольных мероприятий влечет за собой возникновение административного отношения, обусловленного соподчиненностью их участников. Любым контрольным отношениям присущ атрибут доминирования субъекта контроля, в соответствии с которым организация (ее должностное лицо) выносит предписание о проведении контроля и определяет в нем вид контрольного мероприятия, должностных лиц, уполномоченных на его проведение, и сроки проведения. Подконтрольный субъект обязан создать все предпосылки для беспрепятственного проведения контроля.

Контроль как административно-правовой институт задействован в различных сферах публичной и частноправовой деятельности.

Публичный контроль

Субъектом *публичного контроля* является публичный орган: орган исполнительной власти или иной государственный орган¹, а также орган местного самоуправления. Применительно к *системному публичному контролю* контрольные мероприятия проводятся в отношении субъектов, подчиненных публичному органу,

¹ К субъектам публичного контроля относятся специальные государственные органы, предназначением которых является проведение контроля и надзора в сферах государственной финансовой политики, банковского регулирования (Банк России) и правоохранительной деятельности (Следственный комитет РФ). Контрольные мероприятия специальных публичных органов проводятся в отношении исполнительно-распорядительных государственных или муниципальных органов и частноправовых организаций.

т.е. применительно к учреждениям и организациям, входящим в его систему. При проведении *внешнего контроля* публичный орган проверяет деятельность не подчиненных ему субъектов, в том числе и субъектов частного права. Мероприятия системного контроля в отличие от аналогичных мероприятий в сфере внешней контрольной деятельности всегда проводятся в отношении публичного субъекта, объектом внешнего контроля по преимуществу является проверка деятельности субъекта частного права.

Корпоративный контроль

Корпоративный контроль проводится публичной или негосударственной некоммерческой организацией.

К *публичным некоммерческим организациям*, наделенным правомочиями корпоративного контроля, относятся государственные корпорации, государственные компании и публичные квазикорпоративные образования.

Государственное и муниципальное унитарное предприятие представляет собой единственную разновидность *публичной коммерческой организации*, наделенной правомочиями корпоративного контроля.

Частноправовой контроль

Мероприятия *частноправового контроля* проводятся непубличной коммерческой организацией. В отличие от организаций вышеуказанных типов, учрежденных государством, муниципальным образованием или непубличным органом в сферах государственного управления и социально приоритетной деятельности, непубличные коммерческие организации предназначены для извлечения прибыли и действуют в целях удовлетворения собственных корпоративных потребностей.

Организационный контроль

Проведение *организационного контроля* обусловлено потребностями некоммерческой деятельности. Субъектом контроля является некоммерческая организация, наделенная контрольными правомочиями в отношении своих индивидуальных или коллективных участников. Организационный контроль по преимуществу распространен в сфере саморегулирования, предметом контроля, проводимого СРО, является соблюдение участниками саморегулируемой организации установленных обязанностей и локальных правовых актов СРО. Контрольные мероприятия регламентированы базовым Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», применительно к отношениям, где предписания базового Федерального закона не применяются (оценочная деятельность, рынок ценных бумаг и др.), контрольные процедуры регламентированы отраслевыми федеральными законами.

22.2. Публичная регламентация правоограничений

Публичные предпосылки введения правоограничений

Весьма значимым для прагматических и аналитических целей является обоснование доктринальной сути понятия «ограничения права». Законодатель использует его по преимуществу в качестве устоявшегося юридического клише, избирательно определяя механизм введения ограничений и правовые последствия их применения. При этом в федеральном законе воплощаются идеи и принципы субъекта права законодательной инициативы, т.е. конкретного должностного лица или корпоративного образования, наделенного соответствующими полномочиями, в том числе и в сфере легитимного политического лоббирования. В этом случае принятый федеральный закон отражает интересы не сообщества в целом, а лишь его отдельных субъектов, прежде всего интересы публичной бюрократии. Предпосылкой принятия законодательного акта в любом авторитарном или демократическом государстве является установление дополнительных личных или корпоративных обязанностей, т.е. введение легитимных ограничений прав. Все без исключения федеральные законы устанавливают свой режим правовой регламентации конкретного индивидуального или коллективного полномочия, установление такого режима представляет собой важнейшую предпосылку принятия федерального закона. Нормативно-правовое регулирование как ведущий метод регламентации уже в силу своего предназначения всегда сопряжен с установлением непосредственных или релятивных ограничений. Другой метод правовой регламентации, а именно индивидуальное правоприменение посредством исполнения ненормативного акта, лишь косвенно связан с ограничением права, поскольку его предназначение — в реализации ограничительных предписаний, установленных федеральным законом. Акт индивидуального применения устанавливает порядок исполнения публичных процедур, определенных подзаконным нормативным актом, последний же применяется в соответствии с механизмом правовой регламентации, определенным федеральным законом. Таким образом, конституционные методы введения ограничений конкретного частного или публичного полномочия опосредованы системой правовой регламентации, определяющей предназначение и статус каждого из ее элементов, а именно — федерального закона, подзаконного нормативного акта, а также акта индивидуального применения. В соответствии с ней только федеральным законом могут

быть установлены конкретные частноправовые ограничения посредством введения публичных обязанностей. Предписания закона, адресованные физическому лицу, устанавливают дополнительные обязанности, обусловленные публичными потребностями в сферах государственного управления, контроля и надзора. Введение информационных обязанностей, связанных с предоставлением документированной информации и иных сведений публичному органу, всегда сопряжено с дополнительными материальными обременениями лица, которому адресовано властное обязывающее предписание. Такое лицо обязано изменить методы корпоративного управления — в этих случаях учреждается новое структурное подразделение либо функции, связанные с исполнением дополнительных публичных обязанностей, перераспределяются в действующей внутриорганизационной структуре, во всяком случае исполнение новых публичных информационных обязанностей в сферах внутренней и внешней торговли, финансового мониторинга, таможенного, финансового, экологического контроля всегда сопряжено с ограничением имущественных правомочий корпоративного образования, которому адресовано властное предписание.

Механизм правовой регламентации

Другим существенным предназначением федерального закона, помимо установления конкретных частноправовых обременений, является определение механизма правовой регламентации, в этом случае бланкетные предписания закона устанавливают обязанности органа государственной власти или муниципального органа по исполнению публичных процедур, уже определенных законом, либо обязывают публичный орган разрабатывать такие процедуры. В соответствии с предписанием федерального закона подзаконная регламентация отнесена к ведению Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти либо иного публичного органа, наделенного правомочиями в сфере нормативно-правового регулирования. Механизм правовой регламентации не предусматривает каких бы то ни было форм делегирования властных полномочий федеральных представительных органов исполнительно-распорядительным публичным органам. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ установление дополнительных публичных обязанностей частноправовых субъектов, и как следствие — ограничение их прав, представляет собой исключительную прерогативу федерального парламента. Сфера подзаконной регламентации, в том числе и в форме ведомственного нормотворчества, ограничена исключительно пассивными, исполнительными, административно-процессуальными функциями, соответствующий

публичный орган управомочивается федеральным законом на исполнение публичных процедур или их разработку. В любом случае подзаконный нормативный правовой акт представляет собой один из методов правореализации и в этом смысле он является исполнительным актом. К исполнительным прерогативам подзаконной нормативно-правовой регламентации относится определение сферы индивидуального нормотворчества, в этом случае орган исполнительной власти управомочивает соответствующий публичный орган на принятие актов индивидуального применения.

Правоограничение в виде приостановления правомочия

К существенному изъяну действующей системы правовой регламентации следует отнести крайнюю неопределенность понятия «ограничение права». Фактически в действующей системе федерального законодательства *правоограничение может быть реализовано в трех легитимных формах: приостановления правомочия, лишения права либо его полного прекращения*. В соответствии с ч. 3 ст. 55, ч. 3 ст. 56 и ч. 2 ст. 74 Конституции РФ *приостановление правомочия представляет собой временное прекращение легитимной частноправовой деятельности, ограниченное определенным сроком*. Приостановление правомочия может быть обусловлено совершением деликта с последующим применением к нарушителям правоохранительных санкций — административных наказаний, бюджетных санкций или цивилистических санкций, установленных ГК РФ. Приостановление правомочия влечет за собой применение административных наказаний, ограниченных установленных КоАП РФ временными пределами. К таким наказаниям относятся лишение специального права, дисквалификация и административное приостановление деятельности, а также применение сопряженных с наказанием мер пресечения, а именно доставления, административного задержания, временного запрета деятельности и некоторых других¹. Во всех вышеуказанных случаях предусмотрены прямые (директивные) или косвенные (релятивные) ограничения частноправовых правомочий. В последнем случае приостанавливается возможность реализации прав — права на личную неприкосновенность, на свободу передвижения и иных, связанных с правом на свободу экономической деятельности, введение ограничений в этом случае несовместимо с реализацией этого конституционного права.

¹ Во всяком случае установление прямых или опосредованных правоограничений помимо вышеуказанных случаев может быть следствием применения мер пресечения, предусмотренных п. 3, 5, 5.1, 6, 7 и 9 ч. 1 ст. 27.1 КОАП РФ.

Приостановление легитимного правомочия может быть обусловлено публичной необходимостью, и в этом случае правоограничения применяются к добросовестным гражданам. Этот порядок проявляется в случаях временного выселения граждан с территорий, на которых введен режим чрезвычайного положения, вследствие стихийного бедствия, техногенной катастрофы и иной чрезвычайной ситуации. Публичные правоограничения, обусловленные конкретным сроком, применяются при введении особых публичных режимов — контртеррористической операции, чрезвычайного или военного положения.

В сферах торгово-экономической деятельности приостановление легитимных индивидуальных и корпоративных правомочий может быть обусловлено введением временных ограничений в сферах экспорта или импорта товаров, применением мер нетарифного регулирования или установлением иных обременений внешнеторговой деятельности. Во всяком случае публичные режимы правоограничения вводятся в целях обеспечения общегосударственных потребностей и применяются не только к правонарушителям, но и к добросовестным гражданам. Это характерно не только для сферы торгово-экономических отношений, правоограничения вводятся также применительно к административно-юрисдикционной деятельности.

При пресечении правонарушений и недопущении их рецидивов меры административного пресечения могут быть также применены к добросовестным гражданам или организациям.

Правоограничения в виде лишения права

Следующей стадией правоотношения является *лишение права*. В отличие от рассмотренных выше стадий *лишение права влечет за собой бессрочное прекращение цивилистических или публичных правомочий*. Применительно к объективированным цивилистическим правомочиям бывший собственник вещи утрачивает их в полном объеме, т.е. в этом случае он лишен возможностей владения, пользования и распоряжения вещью. Институт лишения права достаточно разработан во всех правовых системах, в демократических государствах его применение в ординарных условиях всегда обусловлено судебным режимом. Таким образом, институт лишения права представляет собой меру властного принуждения, применяемого к нарушителю или к добросовестному субъекту. Гражданин или организация могут быть лишены права собственности на конкретную вещь при ее *конфискации*, последняя всегда представляет собой материальную санкцию, применяемую по ре-

шению суда. Действующим федеральным законодательством предусмотрена гипотетическая возможность административной конфискации (см. п. 2 ст. 243 ГК РФ), однако применение бессудной конфискации невозможно ввиду отсутствия надлежащих правовых предпосылок. Конфискация как правоохранительная санкция применяется при совершении публичного правонарушения — проступка или преступления. Конфискация никогда не может быть гражданско-правовой санкцией. Институт лишения гражданских правомочий может быть применен к добросовестным гражданам только в неординарных условиях и лишь тогда, когда в силу чрезвычайных условий невозможно применение надлежащих мер защиты имущественных прав. *Реквизиция* представляет собой меру административного принуждения, применяемую в целях обеспечения публичных потребностей. Правовые последствия реквизиции имущества регламентированы в различных правовых системах; в демократических государствах предусмотрены процедуры восстановления имущественных прав лица или минимизации причиненного ему ущерба в случае прекращения действия чрезвычайных обстоятельств. Таким образом, правовой предпосылкой реквизиции всегда является введение особого публичного режима (военного, чрезвычайного положения или иного). Во всяком случае, применение реквизиции всегда сопряжено с частичной компенсацией ущерба, причиненного добросовестному лицу вследствие изъятия у него имущества в целях обеспечения публичных потребностей, при этом компенсационные выплаты только минимизируют ущерб.

Рассмотренные выше публичные методы лишения имущественных прав применяются как в отношении движимых вещей, так и в отношении объектов недвижимости¹, при этом конфискация и реквизиция всегда применяются в отношении материализованного имущественного объекта, независимо от его публичного или коммерческого предназначения. При совершении гражданских деликтов нарушитель может быть ограничен в отдельных имущественных правомочиях, обусловленных реализацией субъективного права.

Институт лишения субъективного правомочия применяется также при совершении экономических правонарушений, установленных публичным законодательством. *Аннулирование (отзыв) лицензии* представляет собой публичную санкцию, применяемую к субъектам предпринимательства (индивидуальным и корпора-

¹ Конфискация специальных объектов недвижимости — летательных аппаратов и морских судов — применяется редко, при совершении некоторых административных правонарушений (см. ч. 1–3 ст. 8.17, ч. 1–2 ст. 8.18, ст. 8.19, 8.20 КоАП РФ).

тивным) при совершении проступков или преступлений¹. Аннулирование лицензии является административной санкцией только в тех случаях, когда она применяется непосредственно органом исполнительной власти или иным публичным органом, однако во всяком случае применение этой санкции влечет за собой бессрочное лишение конкретного экономического правомочия, подтвержденного лицензией как правоустанавливающим документом.

Лишение субъективного правомочия может быть обусловлено деликтом и является следствием применения цивилистической санкции в виде судебной ликвидации юридического лица (см. абз. 3 п. 2 ст. 61 ГК РФ). Организация может быть ликвидирована вследствие публичного деяния, предпосылкой судебной ликвидации в этих случаях является совершение проступка или преступления.

Публичные предпосылки прекращения права

Полное прекращение права представляет собой редкое явление в публичной регламентации. Лицо, правомочия которого прекращены, не может воссоздать свой прежний цивилистический или публичный статус, поскольку прекращение правомочий влечет за собой утрату субъективных качеств потенциального участника правоотношения. В отличие от рассмотренных выше случаев правоограничений, полное прекращение права влечет за собой физическое прекращение экзистенции. Применительно к конституционным правам и свободам полное прекращение права возможно только применительно к праву на жизнь, последнее невозможно рассматривать в контексте правоограничений, поскольку оно является неотъемлемым объективным правом любого одухотворенного существа. Право на жизнь может быть прекращено по обстоятельствам, не зависящим от воли субъекта, при исполнении публичных обязанностей военной или правоохранительной службы. Прекращение этого права может быть обусловлено чрезвычайными обстоятельствами, предвидеть которые невозможно, к ним относятся преступления, аварии, стихийные бедствия. Единственным способом осознанного прекращения права на жизнь является суицидальный акт, в отличие от рассмотренных выше случаев суицид всегда обусловлен осознанным волевым действием.

Право на свободу, так же как и право на жизнь, может быть прекращено при применении соответствующего уголовного наказания, однако пожизненное лишение свободы в отличие от смерт-

¹ В редких случаях институт лицензирования применяется и при осуществлении некоторых видов некоммерческой деятельности.

ной казни не влечет за собой прекращение экзистенции, в соответствии с законодательством некоторых демократических государств пожизненное лишение свободы не представляет собой бессрочного наказания, преступник при известных условиях вправе рассчитывать на отмену этого наказания после отбытия определенного срока, и в этом смысле пожизненное лишение свободы нельзя рассматривать в качестве безусловного прекращения естественного права, присущего человеку в момент рождения, напротив, применение этого наказания обусловлено субъективными и объективными факторами, к последним относится регламентация применения этого наказания в национальной правовой системе. Относительность правоограничений при пожизненном лишении свободы обусловлена не только наличием публичных процедур в законодательстве демократического государства, применение которых влечет за собой прекращение исполнения наказания, соответствующие публичные процедуры предусмотрены международным правом и неоднократно применялись в международном уголовном судопроизводстве¹.

Отечественное законодательство рассматривает право на жизнь исключительно в контексте потенциального правоограничения, и прежде всего потому, что Конституция РФ не предусматривает плюрализма форм временного прекращения правомочия и соответственно не предусматривает их дифференциации от бессрочного прекращения права (см. ч. 1 ст. 20, ч. 3 ст. 55 и ч. 3 ст. 56 Конституции). Наличие такого несоответствия обусловлено не только субъективными факторами — к ним относятся прежде всего квалификационные качества разработчиков Конституции — лакуны в правовой регламентации обусловлены и объективными причинами, а именно явной недооценкой демократических процедур как в законодательстве, так и в особенности — в реализации права.

22.3. Лицензирование

Лицензирование относится к одним из основных методов публичной регламентации, устанавливающих дополнительные обязанности субъектов предпринимательства во взаимоотношениях с органами исполнительной власти и тем самым ограничивающих их права в сфере экономической деятельности, установленные ч. 1

¹ Например, в случаях отмены наказания в виде пожизненного лишения свободы, установленного Международным трибуналом в Нюрнберге в отношении Функа и Редера.

ст. 34 Конституции РФ. Подобные ограничения легитимны только при наличии надлежащих правовых предпосылок, установленных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. По смыслу других конституционных предписаний, в частности в силу ч. 3 ст. 56, ограничения прав граждан в сфере предпринимательства допускается только при осуществлении неправомерной экономической деятельности. Индивидуальный предприниматель или коммерческая организация действуют нелегитимно в тех случаях, когда не исполняют требования и условия, установленные федеральным законом, либо пытаются минимизировать бремя определенных им ограничений или запретов.

Дополнительные обязанности субъектов предпринимательства установлены не только законодательством о лицензировании, в частности Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее также — базовый Федеральный закон), но и иными публичными предписаниями: таможенным, налоговым, антимонопольным и иным законодательством.

Понятие *«лицензируемый вид деятельности»* рассматривается различно в зависимости от целей правовой регламентации. Большинство лицензируемых видов деятельности, установленных базовым Федеральным законом, предусматривает осуществление соответствующих работ¹; в других случаях лицензируемые виды деятельности включают в себя оказание конкретных услуг потребителям (например, осуществление торговой деятельности, экспонирование и коллекционирование оружия, деятельность, связанная с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами России, и др.). Иногда лицензируемые виды деятельности представляют собой совокупность услуг (медицинская деятельность) либо услуг и работ (деятельность по организации и проведению азартных игр и пари, космическая деятельность), причем, в отличие от вышеуказанных случаев, перечень работ и услуг, осуществляемых в соответствии с лицензируемым видом деятельности, не определен базовым Федеральным законом и устанавливается соответствующим положением о лицензировании.

Юридические предпосылки лицензирования

Лицензирование отдельных видов деятельности может быть установлено федеральным законом только при наличии надлежащих правовых предпосылок.

¹ В соответствии с базовым Федеральным законом лицензированию подлежат только отдельные виды услуг, по преимуществу в сфере перевозочной деятельности (см. п. 20–25 ч. 1 ст. 12).

☑ К *публичным предпосылкам лицензирования* относится соблюдение общегосударственных интересов в сферах государственной, общественной, экономической, информационной безопасности или в сфере обороны¹. В этих целях федеральными законами установлен особый правовой режим регулирования внешнеэкономических сделок с оружием, определены защитные антидемпинговые меры при импорте товаров, введены специальные меры таможенного контроля, предпринимаются иные действия для обеспечения публичных нужд и интересов. Особый порядок публичного санкционирования, предусматривающий лицензирование отдельных видов работ и предоставления услуг, установлен в сфере аккумуляции, аналитической обработки и распространения сведений, относимых к государственной тайне, а также в области использования атомной энергии. Лицензирование отдельных видов деятельности вводится также в целях защиты законных прав и интересов граждан и негосударственных организаций.

☑ К *частноправовым предпосылкам лицензирования* относится обеспечение нужд и потребностей граждан в сферах образовательной деятельности, здравоохранения, культуры². В этих целях вводятся специальные меры публичного контроля за качеством предоставления образовательных и медицинских услуг, в том числе предусматривающие лицензирование отдельных видов деятельности в этих сферах.

Правовые режимы лицензирования отдельных видов коммерческой и некоммерческой деятельности могут быть введены, только если это необходимо в целях обеспечения надлежащего правового регулирования (в частности, лицензионные ограничения не могут применяться в тех случаях, если цели публичного воздействия могут быть достигнуты иными средствами, например, предусматривающими проведение контрольных мероприятий)³.

Принципы лицензирования

Лицензирование как ведущий метод публичной регламентации предпринимательства осуществляется на основе политико-правовых принципов, установленных базовым Федеральным законом и другим федеральным законодательством о лицензировании.

¹ Некоторые публичные предпосылки лицензирования установлены ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

² К *частноправовым предпосылкам лицензирования* относится также необходимость обеспечения мер защиты общественной нравственности. Ограничение прав и интересов лица в целях защиты общественной нравственности установлено ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

³ См.: ч. 3 ст. 2 базового Федерального закона.

Политико-правовые принципы лицензирования. Лицензирование — основная форма осуществления государственной экономической политики, поэтому именно политические (политико-правовые) принципы лицензирования имеют основополагающее значение в сфере публичного санкционирования.

☑ *Принцип обеспечения единства экономического пространства* означает создание надлежащих правовых гарантий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ и ст. 3 базового Федерального закона о лицензировании). Важнейшим юридическим средством реализации этого принципа является *экстерриториальность лицензирования*, в соответствии с которой лицензии, выданные лицензирующими органами Российской Федерации и субъектов РФ, действуют на всей территории России. Лицензиат, действующий на основе лицензии, выданной в субъекте РФ, вправе осуществлять лицензируемую деятельность на территории любого иного субъекта РФ, уведомляя об этом соответствующие лицензирующие органы¹. Таким образом, базовый Федеральный закон исключает какие бы то ни было ограничения в территориальных пределах действия лицензий, выданных федеральным публичным органом или соответствующим органом субъекта РФ.

Введение особых правовых режимов перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории Российской Федерации может быть предусмотрено только федеральным законом при наличии надлежащих публичных предпосылок, установленных ч. 3 ст. 55 и ч. 2 ст. 74 Конституции РФ. Особые правовые режимы введены применительно к движимому имуществу, изъятому из оборота (например, некоторые виды наркотических средств), или ограниченно оборотоспособному имуществу (большинство видов наркотических средств и психотропных веществ, оружие и т.д.). Ограничения перемещения товаров, услуг и финансовых средств могут быть обусловлены введением на данной территории особых административных режимов. Наиболее существенные из таких ограничений, влекущих за собой и запрет на перемещение товаров, услуг и финансовых средств, установлены при введении правовых режимов военного и чрезвычайного положения. Отдельные из указанных ограничений применяются при осуществлении пограничного и таможенного режимов, режима проведения контртеррористической операции (КТО), режимов ЗАТО и ОЭЗ. В указанных случаях мо-

¹ Уведомительный порядок деятельности лицензиата в указанных случаях предусмотрен ч. 5 ст. 9 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

гут быть введены ограничения на свободу перемещения лицензиата и ограничения на осуществление коммерческой деятельности, предусмотренной лицензией. Временные параметры ограничений правоспособности лицензиата обусловлены сроком введения административных режимов военного, чрезвычайного положения, КТО, особых экономических зон; остальные административные режимы устанавливают бессрочные ограничения, которые действуют впредь до отмены правоустанавливающего акта.

В целях обеспечения публичных потребностей в случаях, установленных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», банковским и иным законодательством устанавливаются также ограничения перемещения финансовых средств¹. Такие ограничения могут быть обусловлены установлением особых режимов финансового контроля и связанных с ними принудительных действий, применением мер административного пресечения, например дисквалификации, временного запрета деятельности лицензиата, а также при назначении лицензиату-нарушителю публичных санкций, исполнение которых предусматривает указанные ограничения (например, санкций в виде аннулирования лицензий).

Таким образом, ограничения в перемещении товаров, услуг и финансовых средств могут быть применены в случаях, установленных федеральным законом к добросовестным лицам, либо такие ограничения являются следствием применения правоохранительной санкции к нарушителю (например, конфискация имущества, в том числе и административная конфискация, — п. 2 ст. 243 ГК РФ).

☑ В целях обеспечения *принципа доступности информации о лицензировании* установлен упрощенный порядок получения любым заинтересованным лицом документированной информации о лицензиатах, включенной в реестры лицензий, в том числе и в форме выписок из них. Доступность информации о лицензировании означает также беспрепятственный доступ любого лица к ведомственным актам лицензирующего органа (в том числе обнародованным на официальных сайтах в Интернете).

☑ В соответствии с *принципом открытости информации о лицензировании* лицензиат или лицо, заявившее о своем намерении осуществлять лицензирующую деятельность, вправе обратиться в лицензирующий орган для получения необходимых устных или письменных разъяснений. В целях открытости лицензирования

¹ Введение указанных ограничений хотя и не предусмотрено ч. 2 ст. 74 Конституции, однако допускается в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

заявителю или лицензиату предоставляются публичные услуги, необходимые для их участия в соответствующих процессуальных действиях (например, обеспечение доступа к должностному лицу в целях административного обжалования).

✓ **Законность лицензирования** относится к основополагающим политико-правовым принципам государственного санкционирования. При осуществлении процессуальных действий, обусловленных лицензированием, должна соблюдаться иерархия законов и подзаконных актов. Все административные процедуры при проведении лицензирования устанавливаются базовым Федеральным законом, а по видам деятельности, на которые его предписания не распространяются, — другими федеральными законами. Квалификационные требования к лицензиату, порядок проведения публичного контроля определяются положениями о лицензировании, утверждаемыми Правительством РФ. На подзаконном уровне правовая регламентация осуществляется только актами Правительства, в редких случаях — применительно к лицензируемым видам деятельности в сферах обороны и безопасности — указами Президента РФ. Таким образом, ведомственная регламентация лицензирования допускается только в процессе правоприменительной деятельности, т.е. в индивидуальных правовых актах лицензирующего органа, принимаемых с целью уведомления лицензиата о проведении административных процедур, установленных федеральным законом (например, при отказе в выдаче лицензии и проведении лицензионного контроля).

Иерархия законодательства о лицензировании создает надлежащие предпосылки, ограничивающие возможность необоснованного публичного вмешательства в деятельность лицензиата, хотя и не исключающие такую возможность в принципе. В целях защиты прав лицензиата федеральными законами установлена возможность *судебного или административного обжалования* любых процессуальных действий, осуществляемых лицензирующим органом или органом публичного контроля при проведении лицензирования. Лицензиат или заявитель вправе оспаривать действия публичного органа, и в этом случае обжалуется индивидуальный правовой акт (действие либо бездействие) должностного лица, нарушающего сроки рассмотрения соответствующих документов.

Развитие законодательства о лицензировании обусловлено необходимостью *ограничения методов публичной регламентации*. В частности, с этой целью постоянно сокращается перечень лицензируемых видов деятельности. Юридической предпосылкой такого сокращения является возможность установления *иных методов публичного вмешательства*, не столь обременительных для

субъекта предпринимательства (например, правовым основанием сокращения лицензируемых видов деятельности является принятие технических регламентов)¹.

Таким образом, соблюдение законности при осуществлении лицензирования обеспечивается:

1) соблюдением надлежащих методов законодательной регламентации, в соответствии с которыми все процессуальные действия устанавливаются только федеральными законами. Ведомственная регламентация лицензирования в форме установления обязательных требований к лицензиатам не допускается;

2) ограничением публичного вмешательства, предусматривающим сокращение перечня лицензируемых видов деятельности и ограничение процедур бессудного принуждения (например, административного аннулирования лицензии);

3) правами лицензиата по административному или судебному обжалованию действий (бездействия) лицензирующего органа, органа публичного контроля и иного правоохранительного органа.

Экономические принципы лицензирования. К ним относятся принципы *унификации лицензионных процедур*:

- установление перечней лицензионных требований применительно к лицензируемым видам деятельности;
- введение единого порядка лицензирования на всей территории РФ;
- установление лицензионных требований положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Экономические принципы лицензирования применяются только в отношении видов деятельности, установленных базовым Федеральным законом. Применительно к видам деятельности, на которые действие базового Федерального закона не распространяется, установлены различные административные процедуры, в соответствии с которыми публичные органы наделяются дополнительными полномочиями властного принуждения в сфере лицензионного контроля или бессудного прекращения статуса лицензиата (административного аннулирования лицензии).

Единый перечень лицензируемых видов деятельности установлен ч. 1 ст. 12 базового Федерального закона, причем их количество постоянно сокращается. Применительно к этим видам деятельности требования и условия лицензирования устанавливаются положениями о лицензировании, утверждаемыми

¹ В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» сокращение перечня лицензируемых видов деятельности может быть обусловлено установлением особых методов правового регулирования, несовместимых с лицензированием.

Правительством РФ. Процессуальная деятельность публичных органов устанавливается другими федеральными законами и существенно отличается от требований, определенных базовым Федеральным законом. Наиболее значительным из таких различий является установление квалификационных требований к лицензиатам и порядка проведения лицензионного контроля ведомственными актами лицензирующего органа, например нормативными правовыми актами Банка России, т.е. в данном случае нормативно-правовое регулирование осуществляется непосредственно лицензирующим органом. В соответствии с базовым Федеральным законом полномочия публичных органов существенно ограничены; такие органы вправе принимать только ненормативные акты.

Правовая регламентация лицензирования

Лицензионные отношения регламентируются различными правовыми актами. Помимо базового Федерального закона к лицензируемым видам деятельности, на которые его действие не распространяется, применяются также иные федеральные законы¹. К источникам законодательства о лицензировании относятся и *подзаконные акты* — указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Их участие в правовой регламентации обусловлено полномочиями, установленными вышеуказанными федеральными законами, в случаях, специально ими предусмотренных. Постановлениями Правительства РФ утверждаются положения о лицензировании конкретных видов деятельности, а также положения о лицензирующих органах, которыми устанавливаются предписания, обязывающие федеральный орган исполнительной власти выдавать лицензии, приостанавливать их действие, осуществлять лицензионный контроль и иные процессуальные действия. Тем самым в подзаконных актах устанавливаются полномочия лицензирующего органа и порядок их осуществления. Указами Президента РФ определяются лицензионные полномочия федеральных органов исполнительной власти, подчиненных непосредственно Президенту.

В редких случаях и только применительно к видам деятельности, на которые не распространяется действие базового Федерального закона, регламентация лицензирования производится на ведомственном уровне — *нормативными правовыми актами, принимаемыми государственными органами*. К таким органам

¹ Лицензированию подлежат только виды деятельности, установленные ч. 2 ст. 1 и ч. 1 ст. 12 базового Федерального закона.

относится Банк России — федеральный орган государственной власти, определяющий правовые основы деятельности банков и иных кредитных организаций, в том числе и их лицензионные полномочия.

К источникам правовой регламентации в сфере лицензирования относятся и *индивидуальные правовые акты лицензирующих органов*. Эти акты различаются в зависимости от предпосылок их принятия:

- *акты процессуального обеспечения* — приказы (распоряжения) лицензирующего органа, выносимые им на различных стадиях лицензирования при принятии решения о выдаче лицензии или в случае отказа от ее выдачи, при переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, осуществлении мероприятий лицензионного контроля¹;

- *правоохранительные акты* — предписания органов лицензионного контроля и иных контрольных органов, приказы (распоряжения) лицензирующего органа о приостановлении действия лицензии или о ее аннулировании, а также правовые акты, выносимые при осуществлении процессуальных действий правоохранительными органами. Такие акты предназначены для защиты правоохраняемых интересов (к ним относятся, например, предписания) или для фиксации юридически значимых действий (например, приказы и распоряжения) и принимаются по факту выявленного правонарушения².

Правовые режимы лицензирования

Лицензирование всегда рассматривается в качестве производной стадии публичного санкционирования. Лицо, заявившее о своем намерении осуществлять лицензируемый вид деятельности, должно исполнить процедуры, обусловленные соответствующим видом государственной регистрации (физическое лицо регистрируется в качестве индивидуального предпринимателя, юридическое лицо — в качестве коммерческой или некоммерческой организации).

Унифицированный правовой режим лицензирования установлен базовым Федеральным законом и предназначен для регламентации лицензионных отношений применительно к опре-

¹ Принятие актов процессуального обеспечения в вышеуказанных случаях предусмотрено соответственно ч. 2 ст. 14, ч. 18 ст. 18 и п. 5 ч. 10 ст. 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

² О правоохранительных актах, принимаемых лицензирующим органом в случае прекращения действия лицензии, см. ч. 17 ст. 20 базового Федерального закона.

деленным им видам деятельности (см. ч. 1 ст. 12). Применение Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» обусловлено некоторыми правовыми атрибутами, важнейший из них — статус лицензирующего органа.

Базовый Федеральный закон регламентирует лицензионные отношения, возникающие по инициативе или при непосредственном участии органов исполнительной власти, выступающих в этих отношениях в качестве лицензирующих органов. Базовый Федеральный закон не предназначен для урегулирования лицензионных отношений, возникающих в иных сферах публичной и гражданско-правовой деятельности, при доминирующем участии других публичных органов, прежде всего — в сфере банковской деятельности, применительно к которой полномочиями лицензирующего органа наделен Банк России.

Специальные правовые режимы лицензирования устанавливаются федеральными законами применительно к лицензируемым видам деятельности, на которые действие базового Федерального закона не распространяется¹. Лицензирующий орган в этих условиях наделяется особыми публичными полномочиями в сфере лицензионного контроля и административного (бессудного) аннулирования лицензии. **Паллиативный правовой режим лицензирования** предусматривает сочетание различных публичных процедур, установленных базовым Федеральным законом и другими федеральными законами. В этих случаях применяются взаимосвязанные разрешительные процедуры, например в отношении образовательной деятельности к ним относятся лицензирование, аттестация и аккредитация образовательного учреждения².

Стадии лицензирования

Стадии лицензирования различаются в зависимости от предпосылок осуществления административных процедур и правовых последствий их проведения. Отдельные стадии лицензирования осуществляются исключительно в целях *публичного санкционирования*. К таким стадиям относятся лицензионный контроль и меры публичного принуждения, применяемые к нарушителю (т.е. меры юридической ответственности). Властные действия лицензирующих органов (в том числе и принудительные) осуществляются только на этих стадиях. Необходимость других лицензионных стадий обусловлена деятельностью лицензирующего

¹ См. ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

² См. ч. 4 ст. 1 базового Федерального закона.

органа по оказанию *публичных услуг*. Процессуальные действия при выдаче лицензии, ее переоформлении и возобновлении осуществляются в целях обеспечения конституционных прав граждан и представляют собой частную разновидность публичных услуг. Лицензирующий орган обязан предоставлять такие услуги всем гражданам и организациям — потенциальным субъектам предпринимательства. Немотивированный отказ от оказания таких услуг в зависимости от общественно опасных последствий деяния квалифицируется как воспрепятствование законной предпринимательской деятельности и влечет за собой применение мер уголовного принуждения к должностным лицам лицензирующего органа, установленных в ч. 1 и 2 ст. 169 УК РФ.

Легитимные предпосылки отказа в предоставлении лицензии установлены ч. 7 ст. 14 базового Федерального закона. Если такие предпосылки не выявлены, лицензирующий орган обязан произвести процессуальные действия, обусловленные оказанием данной публичной услуги, и выдать лицензию заявителю. Принятие лицензирующим органом решения о выдаче лицензии влечет за собой оказание *публичных информационных услуг*, предоставляемых любому заинтересованному лицу. К такого рода услугам относятся:

а) обеспечение доступа к законодательству о лицензировании на электронных или традиционных носителях информации;

б) предоставление информации из реестров лицензий в виде выписок, содержащих сведения о лицензиатах¹;

в) оказание консультационных правовых услуг при проведении личного приема лицензиатов или граждан, заявивших лицензирующему органу о своем намерении осуществлять лицензируемый вид деятельности, либо при рассмотрении их устных или письменных обращений (в случаях, если это предусмотрено положением о лицензирующем органе).

Лицензирование — важнейшая административная процедура, связанная с наделением субъекта частного права *коммерческими полномочиями*. Процедура лицензирования включает в себя взаимосвязанные публичные действия, в которых участвуют заявитель — физическое или юридическое лицо, намеренное стать лицензиатом, субъект предпринимательства — лицензиат, лицензирующие, правоохранительные и другие органы исполнительной власти. Участники лицензионных отношений наделяются дополнительными правами и обязанностями на соответствующих стадиях лицензирования.

¹ См. ч. 9, 10 ст. 21 базового Федерального закона. Информация из реестра лицензий предоставляется бесплатно.

Субъектами *превентивной стадии лицензирования* являются орган исполнительной власти (лицензирующий орган) и заявитель — субъект предпринимательства, ходатайствующий о наделении его правом на осуществление искомого вида коммерческой (в редких случаях — некоммерческой) деятельности. К лицензирующим органам относятся федеральные службы и их территориальные органы в субъектах РФ. Лицензирование осуществляется федеральными агентствами только в тех случаях, если это специально предусмотрено актами Президента или Правительства РФ. В исключительных случаях лицензирование производится федеральными министерствами. Виды процессуальных действий лицензирующего органа, осуществляемых им на превентивной и последующих стадиях лицензирования, устанавливаются положениями о лицензировании конкретного вида деятельности, утвержденными Правительством или Президентом РФ в зависимости от подчиненности лицензирующего органа.

После рассмотрения документов заявителя лицензирующий орган принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении.

В случае удовлетворения ходатайства заявителя он наделяется полномочиями лицензиата, и соответствующие процессуальные действия осуществляют уже на *стадии лицензирования*. Лицензиат обладает правом на осуществление искомого вида деятельности и обязан соблюдать лицензионные требования, установленные положениями о лицензировании. Эти нормативные правовые акты предусматривают наличие квалификационных требований к индивидуальным предпринимателям и должностным лицам организации, а именно: требований к уровню образования и стажу практической работы; требований, связанных с обеспечением общественной и производственной безопасности (например, создание надлежащих условий охраны сырья или нематериальных ценностей). Лицензиат обязан соблюдать также публичные учетные и информационные обязанности, установленные положением о лицензировании соответствующего вида деятельности, в том числе предоставлять надлежащие сведения для целей лицензионного контроля и обеспечивать необходимые условия для его проведения. Неисполнение лицензиатом указанных лицензионных требований (в том числе и нарушение сроков их исполнения) квалифицируется как правонарушение и влечет за собой применение санкций в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования. Приостановление действия лицензии может быть также обусловлено применением к лицензиату административного наказания в виде административного приостановления

деятельности организации или индивидуального предпринимателя за грубое нарушение лицензионных требований¹. Административная санкция в виде приостановления действия лицензии применяется только по факту правонарушения, установленного базовым Федеральным законом или КоАП РФ, и является следствием соответствующего публичного нарушения, выявленного при проведении лицензионного контроля или контроля правоохранительных органов.

Лицензирующий орган, приостановивший действие лицензии, принимает решение о возобновлении ее действия в случае устранения нарушения. При неисполнении лицензиатом указанного решения лицензирующий орган обращается в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Решение о приостановлении действия лицензии и инициация судебной процедуры ее аннулирования представляют собой единую процессуальную процедуру, и в этом случае одновременно с внесением в суд заявления об аннулировании лицензии принимается решение о приостановлении ее действия на период до вступления в силу решения суда.

Лицензионный контроль

Общий лицензионный контроль. Предназначением всех мероприятий лицензионного контроля является проверка исполнения требований, установленных положением о лицензировании соответствующего вида деятельности и определенных в этом нормативном правовом акте. *Законодательство о лицензионном контроле* включает в себя Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и предписания ст. 19 базового Федерального закона; применительно к лицензируемым видам деятельности, в отношении которых действуют специальные федеральные законы, полномочия лицензионного контроля устанавливаются такими федеральными законами².

Мероприятия при проведении *общего лицензионного контроля* осуществляются должностными лицами лицензирующего органа и включают в себя камеральные и выездные проверки деятельности лицензиата. *Плановая проверка* проводится не более чем один раз

¹ См. п. 2 ч. 1 ст. 20 базового Федерального закона.

² Особые мероприятия лицензионного контроля установлены применительно к видам деятельности, на которые не распространяются предписания Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. ч. 2 ст. 1 указанного Федерального закона).

в три года¹. *Камеральная проверка* проводится по месту нахождения лицензирующего органа и включает в себя установление факта достоверности сведений о лицензиате. Лицензирующий орган в этих случаях анализирует информацию, представленную по его запросу лицензиатом или иным публичным органом². *Выездная проверка* проводится в служебных помещениях лицензиата, в том числе расположенных по его юридическому адресу, и предусматривает проверку соответствующей документированной информации; в случаях, установленных нормативными актами, должностные лица контролирующего органа вправе изымать копии документов или образцы продукции для проведения экспертиз³.

Выездная проверка проводится должностными лицами лицензирующего органа в соответствии с принятым им распоряжением (приказом), в котором указаны дата начала и окончания проверки, сведения о должностных лицах, уполномоченных на ее проведение, и другие реквизиты⁴. Выездная проверка может быть проведена без предварительного уведомления лицензиата в служебное время лицензиата и в присутствии его сотрудников при предъявлении должностными лицами лицензирующего органа распоряжения (приказа) о ее проведении. Если по результатам проверки выявлены нарушения лицензиатом требований, установленных соответствующим положением о лицензировании, лицензирующий орган принимает предписание об устранении таких нарушений и проводит внеплановую проверку, предусматривающую контроль за исполнением лицензиатом указанного предписания.

Внеплановая проверка может быть проведена по инициативе субъекта предпринимательства или граждан, уведомляющих лицензирующий орган о причинении ущерба их правам и интересам или об иных нарушениях при осуществлении лицензируемого вида деятельности. Инициатором проведения внеплановой проверки может быть потребитель продукции (услуг), лицензиат,

¹ См.: ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и п. 2 ч. 9 ст. 19 базового Федерального закона.

² Мероприятия, осуществляемые лицензирующим органом при проведении камеральной проверки, установлены ч. 4, 7 ст. 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

³ Протоколы об изъятой информации, образцах продукции прилагаются к акту о проведении проверки (ч. 3 ст. 16 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

⁴ О правовых реквизитах распоряжения (приказа) лицензирующего органа, принимаемого при проведении выездной проверки, см. ч. 2 ст. 14 указанного Федерального закона.

правоохранительный или иной публичный орган, установивший факт нарушения при осуществлении своих полномочий (в том числе и при проведении контроля). При принятии решения о проведении внеплановой проверки лицензирующий орган проверяет достоверность указанных сведений, подтверждающих причинение имущественного ущерба, физического (телесного) или морального вреда, ущерба деловой репутации коммерческой или публичной организации, либо устанавливает факты, свидетельствующие о потенциальной вредоносности действий лицензиата¹.

Таким образом, проведение внеплановой проверки является обязанностью лицензирующего органа, когда это необходимо для контроля за исполнением вынесенного им представления, либо в тех случаях, если полученная лицензирующим органом информация неопровержимо свидетельствует об ущербе (вреде), причиненном правоохраняемым интересам или о возможности его причинения.

Специальный контроль. С целью проверки соблюдения лицензиатом требований, установленных налоговым, таможенным и финансовым законодательством, проводятся мероприятия *специального контроля*, отнесенные к ведению налоговых, таможенных и иных правоохранительных органов при участии лицензирующих органов или по согласованию с ними. Специальный контроль может проводиться публичным органом самостоятельно в соответствии с указанным законодательством. Проведение лицензионного контроля и мероприятий специального контроля предусматривает различные процессуальные действия и сопряженные с ними меры властного принуждения, применяемые в превентивных целях либо в отношении лиц, подозреваемых в совершении правонарушения. Публичный орган, при выявлении лицензиатом — субъектом предпринимательства грубых нарушений лицензионных требований, возбуждает дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ, и инициирует процедуру проведения внеплановой выездной проверки в соответствии с п. 2 ч. 10 ст. 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Применительно к лицензиату — субъекту некоммерческой деятельности возбуждается дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ, с последующей инициацией вышеуказанных публичных процедур.

¹ Правовые предпосылки проведения лицензирующим органом внеплановой выездной проверки определены ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и ч. 10 ст. 19 базового Федерального закона.

Постлицензионная стадия. Меры властного принуждения, обусловленные аннулированием лицензии или иными санкциями, применяются на *постлицензионной стадии*. На этой стадии нарушитель осуществляет имущественные обязанности в соответствии с законодательством об исполнительном производстве: возмещает имущественный ущерб, компенсирует моральный вред или вред, причиненный деловой репутации организации, осуществляет иные процессуальные действия по устранению общественно опасных последствий деяния или их минимизации. Лицензионные отношения прекращаются на этой стадии в день исполнения нарушителем публичных обязанностей.

Ответственность в сфере лицензирования

За нарушение законодательства о лицензировании установлены различные меры юридической ответственности.

☑ К *мерам публично-правовой ответственности* относятся санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования, установленные ст. 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», санкции в виде отзыва лицензии и иные санкции, установленные другими федеральными законами применительно к видам деятельности, на которые не распространяется базовый Федеральный закон, а также административные и уголовные наказания. Публичные санкции, определенные Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», применяются независимо от применения к нарушителю мер административной ответственности. КоАП РФ предусмотрены следующие виды ответственности за безлицензионную деятельность лица или деятельность лицензиата с нарушением лицензионных требований:

а) общая ответственность, установленная ч. 2–4 ст. 14.1 (в части правонарушений субъекта предпринимательства) и ст. 19.20 (применительно к правонарушениям субъекта некоммерческой деятельности);

б) ответственность, обусловленная нарушением правил, установленных диспозицией соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ (в частности, ст. 11.4, 11.5, 11.7, 11.8, 11.14). Нарушение лицензиатом данных правил квалифицируется как неисполнение (неадекватное исполнение) лицензионных требований;

в) ответственность за безлицензионную деятельность лица либо деятельность лицензиата с нарушением лицензионных требований (ст. 7.3, 7.5, 7.6, 7.11, 8.17).

Применительно к административным правонарушениям, предусмотренным ч. 2—4 ст. 14.1, ст. 19.20 КоАП РФ, должностное лицо лицензирующего органа наряду с приостановлением действия лицензии (инициацией процедуры судебного аннулирования ее действия) составляет протокол об административном правонарушении согласно правилам абз. 1 ч. 3 ст. 28.3 КоАП РФ. В тех случаях, когда статьями Особенной части КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за безлицензионную деятельность либо деятельность с нарушением лицензионных требований (за исключением ч. 2—4 ст. 14.1, ст. 19.20 КоАП РФ), должностное лицо лицензирующего органа при выявлении указанных нарушений обязано обратиться с заявлением о возбуждении дела об административном правонарушении в орган административной юрисдикции (к должностному лицу), уполномоченный рассматривать дело о соответствующем административном правонарушении согласно правилам гл. 23 КоАП РФ, либо к должностному лицу, уполномоченному составлять протокол об административном правонарушении в соответствии с ч. 2, 5, 6 ст. 28.3 КоАП РФ. Обращение должностного лица лицензирующего органа с данным заявлением согласно правилам п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении. Таким образом, применительно к данным административным правонарушениям должностное лицо лицензирующего органа инициирует процесс возбуждения указанного дела.

Уголовная ответственность за безлицензионную деятельность или деятельность лицензиата с нарушением требований и условий, установленных законодательством, предусмотрена ч. 1 и 2 ст. 171, ч. 1 и 2 ст. 172 УК РФ (применительно к незаконной банковской деятельности).

☑ К *мерам гражданско-правовой ответственности* относятся санкции в виде ликвидации юридического лица, осуществлявшего безлицензионную деятельность или деятельность с нарушением требований и условий лицензирования, установленные п. 2 ст. 61 ГК РФ. Поскольку в предпринимательской деятельности граждан применяются правила ГК РФ, установленные для юридических лиц, к индивидуальному предпринимателю, совершившему указанные правонарушения, применяются санкции, влекущие за собой прекращение статуса индивидуального предпринимателя (с аннулированием соответствующего свидетельства о государственной регистрации в этом качестве). Цивилистическая санкция в виде аннулирования сделки, совершенной юридическим лицом, не имеющим лицензии на занятие соответствующей деятельностью, установлена ст. 173 ГК РФ (исходя из вышеуказанного

предписания, такая санкция может быть применена и к индивидуальному предпринимателю).

Субъектами рассматриваемых правонарушений являются должностные лица частного права (индивидуальные предприниматели и руководители коммерческих (некоммерческих) организаций) и публично-правовые должностные лица. Ответственность должностных лиц лицензирующих органов (в том числе за нарушение такими лицами правил проведения лицензионного контроля) предусмотрена ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Ответственность должностных лиц, осуществляющих специальный публичный контроль (должностных лиц налоговых, таможенных, финансовых и иных правоохранительных органов), установлена ст. 19 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», однако этим законодательством, так же как и вышеуказанным предписанием базового Федерального закона, не установлены конкретные меры ответственности.

22.4. Публичная контрактация

В компетенцию федеральных органов исполнительной власти входят их права и обязанности в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для публичных нужд (полномочия *публичной контрактации*). Государственное, муниципальные нужды подлежат первоочередному удовлетворению. Необходимость их обеспечения обусловлена полномочиями федерального министерства, ведомства, органа государственной власти субъекта РФ или муниципального органа, установленными положениями о соответствующем органе. Государственный (муниципальный) орган заключает контракты для обеспечения публичных потребностей только в тех случаях, если он не обладает необходимыми возможностями для непосредственного выполнения работ или оказания услуг, т.е. такие работы (услуги) не могут быть выполнены федеральным министерством, ведомством, подчиненными ему территориальными органами или публичными коммерческими организациями (например, унитарными предприятиями). Таким образом, федеральный орган выполняет отдельные виды работ (услуг) самостоятельно либо поручает их исполнение подчиненным органам (организациям), и в этих случаях реализует свои властные полномочия. Лицензирующий орган оказывает публичные услуги субъектам коммерческой деятельности, выдает лицензии

и иные разрешительные документы, предоставляет информационные услуги. Так, Спецстрой России непосредственно осуществляет строительные работы, а подчиненные ему публичные медицинские учреждения предоставляют соответствующие медицинские услуги государственным служащим и членам их семей.

Предпосылки публичной контрактации

Отношения в сфере публичной контрактации возникают, наряду с отношениями по оказанию публичных услуг и независимо от них, при наличии надлежащих предпосылок.

☑ К *политико-правовым предпосылкам публичной контрактации* относятся:

1) гласность проведения конкурсов, аукционов. Орган исполнительной власти обнародует сведения о проведении конкурсов, аукционов, предназначенные для потенциальных участников — субъектов предпринимательства или коммерческих организаций; осуществляет иные обязанности по информационному обеспечению¹;

2) открытость проведения конкурсов, аукционов. Данная предпосылка предусматривает участие в них любых субъектов частного права или публичных некоммерческих организаций (учреждений). Последние вправе участвовать во всех процессуальных действиях наряду с органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение конкурса, аукциона. Ограничение указанных прав допускается при проведении закрытых конкурсов и аукционов только в случаях, предусмотренных федеральным законом²;

3) необходимость предотвращения коррупции и иных злоупотреблений. Отношения в публичной контрактации обусловлены общегосударственными интересами. Руководствуясь ими, должностные лица органа исполнительной власти не вправе заключать государственный контракт, по которому они могут получать имущественные или иные выгоды. При наличии обстоятельств, относимых к конфликту интересов, должностное лицо не вправе участвовать в указанной публичной деятельности.

¹ Об обязанностях органа исполнительной власти по распространению сведений о проведении конкурсов, аукционов, в том числе в электронной форме, см. ст. 16, 33—34 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

² О проведении закрытых конкурсов, аукционов см. соответственно ст. 30 и 39 указанного Федерального закона.

☑ К экономическим предпосылкам публичной контрактации относятся:

1) эффективное использование бюджетных средств, выделенных органу исполнительной власти (муниципальному органу) для осуществления его публичных полномочий. Публичный контракт может быть заключен только при наличии экономических выгод или преимуществ для собственника соответствующих бюджетных средств, предусмотренных контрактом (например, в случаях, если выполнение работ (оказание услуг) приносит прибыль или иные имущественные выгоды). Во всяком случае, заказчик обязан эффективно использовать средства публичных финансов, а при осуществлении заказов в сфере некоммерческой деятельности — минимизировать расходы бюджетных средств;

2) обеспечение добросовестной конкуренции. Работы (услуги), предусмотренные публичным контрактом, выполняются (оказываются) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в соответствии с антимонопольным законодательством. Публичный контракт не может быть заключен в случаях, если он создает предпосылки для доминирующего положения субъекта предпринимательства на рынке выполнения работ (оказания услуг) и препятствует коммерческой деятельности других хозяйствующих субъектов;

3) обеспечение равных возможностей субъектов предпринимательства или некоммерческих организаций. Исполнителем публичного контракта может быть коммерческая организация, индивидуальный предприниматель или публичное учреждение, целесообразность участия которых выявлены при проведении конкурса или аукциона. В сфере публичной контрактации не допускается создание льгот и преимуществ лицу в зависимости от его организационно-правовой формы, формы собственности, капитализации и на основе иных административных и имущественных критериев.

Правовая регламентация отношений в сфере публичной контрактации

Правовая регламентация отношений в сфере публичной контрактации осуществляется посредством *законодательного* и *ведомственного* регулирования. Законодательство о публичной контрактации включает в себя Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее также — базовый Федеральный закон), предписания ГК РФ и БК РФ, а также другие федеральные законы. К органам, уполномоченным

осуществлять нормативно-правовое регулирование на подзаконном уровне, относятся Правительство РФ и Минэкономразвития России, а также федеральные министерства, в случаях, специально предусмотренных положениями о них. Правительство устанавливает виды полномочий в сфере нормативно-правового регулирования, отнесенных к ведению подчиненных ему федеральных министерств. Такие полномочия устанавливаются соответствующими положениями, утверждаемыми Правительством РФ. Таким образом, Правительство РФ в основном наделено релятивными управленческими полномочиями, оказывающими опосредованное воздействие на публичные отношения в сфере публичной контрактации. В некоторых случаях оно осуществляет и директивные полномочия (например, определяя права и обязанности федеральных министерств и ведомств по финансированию публичных контрактов).

Минэкономразвития России наделено наибольшим объемом полномочий по нормативно-правовому регулированию отношений в сфере публичной контрактации в сравнении с другими федеральными министерствами. К его ведению отнесены согласование размещения федеральными ведомствами заказов, обусловленных публичным контрактом, а также осуществление контрольных полномочий. Минэкономразвития России относится к *органам специальной компетенции*, осуществляя, помимо министерской деятельности, также и полномочия публичного контроля, отнесенные к ведению федеральных служб.

Нормативно-правовое регулирование отношений в сфере публичной контрактации осуществляется также Минобразования России, Минздравсоцразвития России, Минсельхозом России и Минтрансом России. Среди министерств, подчиненных Президенту РФ, указанные полномочия отнесены к ведению МИД России, Минобороны России и Минюста России. В остальных случаях к компетенции федеральных министерств отнесена правоприменительная деятельность, т.е. министерства заключают публичный контракт, не осуществляя нормативно-правового регулирования в этой сфере (такими полномочиями наделены Минприроды России, Минкомсвязи России, Минрегион России, Минфин России и МЧС России).

Федеральным законодательством предусмотрен *особый порядок заключения, исполнения и расторжения публичных контрактов*, отличный от общих правил обязательственно-правовых отношений, установленных ГК РФ. Публичные органы наделены властными полномочиями, предусматривающими отклонение ходатайства заявителя о его участии в публичных торгах, исключении из числа участников конкурса (аукциона), отказ от заключения публичного

контракта с победителем торгов, а в некоторых случаях и одностороннее расторжение публичного контракта¹. Особый порядок заключения публичного контракта предусматривает выявление его исполнителей на основе закрытых конкурса или аукциона, в соответствии с правилами, установленными Минэкономразвития России². Действующее законодательство устанавливает различные права и обязанности сторон публичного контракта — заказчика и исполнителя. При этом доминируют властные полномочия федерального министерства, ведомства, иного государственного (муниципального) органа — заказчика контракта. Таким образом, для отношений в сфере публичной контрактации характерно неравноправие сторон, наделенных различными полномочиями. Имущественные отношения в этой сфере устанавливаются базовым Федеральным законом, иным административным законодательством, а в случаях, им не урегулированных, — гражданским законодательством³.

Субъекты отношений в сфере публичной контрактации

Участниками (субъектами) отношений в сфере публичной контрактации являются публичные субъекты и исполнители контракта. К *публичным участникам* относятся заказчик — государственный или муниципальный орган, уполномоченный на подписание контракта, государственные органы, осуществляющие полномочия нормативно-правового регулирования отношений в сфере публичной контрактации, органы публичного контроля и правоохранительные органы. Заказчик осуществляет все процессуальные действия по размещению заказа и установлению исполнителя контракта непосредственно либо делегирует свои властные полномочия по проведению конкурса (аукциона) и выявлению

¹ Об одностороннем расторжении публичного контракта на этапе, предшествующем исполнению предусмотренных им обязательств, см. ч. 3 ст. 9 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; об инициации публичным органом судебной процедуры расторжения контракта на более поздних стадиях см. ч. 2 ст. 29 указанного Федерального закона.

² О нормативно-правовом регулировании Минэкономразвития России при проведении закрытого конкурса (аукциона) см. соответственно ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 39 базового Федерального закона. Проведение закрытого конкурса (аукциона) предусмотрено только в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну (ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»).

³ Таким образом, при оценке иерархической соподчиненности административного и гражданского законодательства в соответствии с ч. 1—3 ст. 2 базового Федерального закона следует прежде всего учитывать порядок правовой регламентации публичных имущественных отношений, установленный п. 3 ст. 2 ГК РФ.

его победителей специализированной организации¹. *Исполнителем контракта* являются коммерческая организация (в том числе унитарное предприятие) либо индивидуальный предприниматель, принявшие на себя обязательства по выполнению работ или оказанию услуг, предусмотренных контрактом. В некоторых случаях исполнителем может быть и некоммерческая организация (например, публичное учреждение, предоставляющее образовательные или медицинские услуги).

В целях проведения конкурса, аукциона заказчик создает *конкурсную (аукционную) комиссию*², в состав которой входят должностные лица заказчика или иных публичных органов, а также представители коммерческих организаций. Любое лицо, входящее в состав комиссии, вправе осуществлять свои полномочия только в тех случаях, если его деятельность не может привести к возникновению конфликта интересов (например, членом комиссии не может быть лицо, имеющее прямую или косвенную заинтересованность в осуществлении обязательств публичного контракта).

Заказчик принимает решение о проведении торгов в форме конкурса, аукциона либо заключает публичный контракт без проведения торгов в случае, если заявителем является субъект естественной монополии, при выявлении единственного потенциального исполнителя, либо в других случаях, установленных базовым Федеральным законом³. При проведении торгов заказчик наделен значительными властными полномочиями. Так, он вправе:

- 1) устанавливать обязательные требования к лицу, заявившему о своем намерении заключить публичный контракт;
- 2) принимать решение о допуске заявителя к участию в конкурсе (аукционе), либо о его исключении из числа участников торгов в случае несоответствия указанным публичным требованиям⁴.

Особый правовой режим проведения торгов установлен применительно к заявителям из иностранных государств, а также к отечественным заявителям — учреждениям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов, субъектам малого предпринимательства. В отношении иностранных заявителей Пра-

¹ О статусе публичных заказчиков и специализированной организации см. соответственно ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Действия специализированной организации влекут за собой возникновение публичных прав и обязанностей у заказчика.

² Далее по тексту также — комиссия.

³ О правовых предпосылках заключения публичного контракта без проведения торгов см. ч. 1 ст. 10, ч. 2 ст. 55 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

⁴ Властные полномочия заказчика в таких случаях установлены ст. 11, ч. 1 ст. 12 указанного Федерального закона.

вительством РФ устанавливаются дополнительные обязанности, ограничивающие их возможность участия в конкурсе (аукционе), а упомянутым выше отечественным заявителям предоставляются дополнительные преимущества их участия в торгах или исполнения обязательств публичного контракта¹.

Таким образом, заказчик наделен значительными властными полномочиями в основном на этапах, предшествующих подписанию публичного контракта, устанавливая дополнительные обязанности заявителя, исключая его из участников торгов. Заказчик может отказать в заключении контракта и после проведения торгов, но только при наличии правовых предпосылок, установленных базовым Федеральным законом².

Исполнитель публичного заказа вправе обжаловать действия (бездействие) заказчика и создаваемых им органов (конкурсной комиссии и др.) на любой процессуальной стадии: при проведении торгов в форме конкурса, аукциона, при заключении публичного контракта и на стадии его исполнения. Поскольку все процессуальные действия при размещении заказа фиксируются принимаемым заказчиком индивидуальным правовым актом, исполнитель вправе обжаловать такой акт в сроки, установленные базовым Федеральным законом. К правовым актам заказчика, принятым на этапах размещения государственного заказа (т.е. до подписания публичного контракта), на которые может быть принесена жалоба, относятся: а) решение об отказе в допуске к участию в торгах; б) решение об отстранении заявителя при проведении торгов (т.е. непосредственно в процессе конкурса, аукциона)³; в) решение об отказе в заключении контракта с победителем конкурса, аукциона⁴. В указанных случаях субъектом публичных отношений с заказчиком является заявитель — субъект предпринимательства (некоммерческая организация), намеренный участвовать в исполнении государственного заказа.

На этапе исполнения условий публичного контракта заказчик вправе принять индивидуальный правовой акт об одностороннем

¹ Данные ограничения в отношении иностранных заявителей могут быть применены при наличии предпосылок, установленных в ст. 13 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; о льготах и преимуществах общественным заявителям см. ст. 14—15.

² Наличие таких юридических предпосылок в основном обусловлено правонарушением либо мерами властного принуждения, применяемыми к нарушителю (ч. 3 ст. 9 указанного Федерального закона).

³ Юридические основания отказа от участия в торгах установлены в ч. 1 ст. 12 указанного Федерального закона; правовые предпосылки отстранения заявителя при проведении конкурса, аукциона определены в ч. 4 данной статьи.

⁴ Такое решение может быть принято заказчиком только при наличии обстоятельств, установленных в ч. 3 ст. 9 указанного Федерального закона.

изменении условий публичного контракта, который также может быть обжалован исполнителем¹. На этом этапе исполнитель публичного контракта является участником административных отношений с органом государственного контроля или иным правоохранительным органом и вправе обжаловать выносимые ими решения (приказы) о проведении контрольной проверки, предписания и иные правовые акты, устанавливающие дополнительные обязанности исполнителя и оспариваемые им².

Осуществление *выездных и камеральных проверок деятельности заказчика* происходит по инициативе исполнителя публичного контракта при оспаривании им действий заказчика, установленных индивидуальным правовым актом, на который принесена жалоба, либо при оспаривании бездействия заказчика, например в случае нарушения им сроков осуществления административных процедур при размещении государственного заказа, установленных базовым Федеральным законом. Порядок проведения контрольных мероприятий регламентируется различными федеральными законами; властные полномочия контрольных органов при проведении проверок соблюдения заказчиком (и создаваемыми им органами) предписаний, установленных базовым Федеральным законом, определяются правилами ст. 17 указанного Закона. Властные действия при проведении специального контроля за деятельностью исполнителя публичного контракта, например лицензионного, экологического контроля, контроля за соблюдением условий пожарной безопасности, установлены в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Ответственность за нарушение обязательств публичного контракта

За неисполнение заказчиком обязательств, предусмотренных публичным контрактом, базовым Федеральным законом установлены специальные имущественные санкции³.

¹ Правовые предпосылки данного решения заказчика определены в ч. 6 ст. 9 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

² Органы публичного контроля вправе принимать такие акты в соответствии со ст. 10, ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

³ Об имущественных гражданско-правовых санкциях в виде неустойки (штрафа, пени), применяемых к заказчику, см. ч. 9 ст. 9 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Административная ответственность участников публичного контракта обусловлена неисполнением ими обязанностей, установленных при проведении мероприятий государственного контроля. Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица контрольного органа, например невыполнение требований об обеспечении допуска к объектам контроля или о предоставлении необходимой устной или письменной информации, квалифицируется по ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ. Невыполнение в установленный срок предписания органа публичного контроля влечет за собой применение мер административной ответственности, установленных ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ. В отношении нарушителей и лиц, подозреваемых в совершении указанных проступков, применяются меры бессудного принуждения, предусмотренные указанным Кодексом (например, меры административного пресечения в виде осмотра служебных помещений и изъятия находящихся там вещей и документов). Специальная административная ответственность, т.е. публичные санкции, применяемые к нарушителю порядка размещения государственного заказа, а также к сторонам публичного контракта при неисполнении его обязательств, КоАП РФ не предусмотрена¹.

22.5. Техническое регулирование

Под *техническим регулированием* понимается правовая регламентация отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции, выполнению работ или оказанию услуг. Техническое регулирование представляет собой разновидность подзаконной исполнительно-распорядительной деятельности, в соответствии с которой обязательные для применения и исполнения требования к продукции, выполнению работ и оказанию услуг (технические регламенты), а также полномочия органов исполнительной власти в данной сфере устанавливаются федеральным законом.

Деятельность в области технического регулирования предусматривает установление технических регламентов, национальных стандартов и других документов в области стандартизации, а также осуществление сертификации.

☑ *Технические регламенты* устанавливают требования, необходимые для обеспечения государственной, информационной, экологической

¹ Применение мер административной ответственности, в частности, определено предписаниями ст. 62 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

гической безопасности и иных публичных потребностей. Данные требования обязательны для исполнения государственными (муниципальными) органами, учреждениями, организациями и субъектами предпринимательства. Технические регламенты, устанавливающие обязанности лица (т.е. ограничивающие права лица), принимаются в форме федерального закона. В тех случаях, когда требования, установленные техническим регламентом, не ограничивают правомочий лица (т.е. не отягощают бремя исполнения обязанностей), они принимаются Правительством или Президентом РФ. В соответствии с п. 3 ст. 4 и п. 1 ст. 5 Федерального закона «О техническом регулировании» федеральные органы исполнительной власти издают обязательные нормы в сфере технического регулирования только применительно к оборонной продукции (работам, услугам), а также в отношении продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну. В остальных случаях федеральные органы исполнительной власти вправе издавать только акты рекомендательного характера.

Документы, принимаемые в области стандартизации, отличаются от технических регламентов по порядку принятия и юридической силе установленных ими предписаний.

☑ *Национальные стандарты* применяются на добровольной основе (носят рекомендательный характер), так же как и правовые акты в сфере технического регулирования, принимаемые федеральными министерствами, ведомствами. Правомочиями национального органа Российской Федерации по стандартизации наделено Ростехрегулирование, к ведению которого отнесено утверждение национальных стандартов и осуществление контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов.

☑ Порядок разработки, введения в действие и применения *правил стандартизации* определяется Правительством РФ. В отличие от национальных стандартов правила стандартизации устанавливают требования, обязательные для исполнения. В частности, Правительство РФ устанавливает порядок разработки, принятия, введения в действие общероссийских классификаторов технико-экономической информации в области статистического учета, банковской деятельности (п. 3 ст. 15 Федерального закона «О техническом регулировании»). Стандарты коммерческих и некоммерческих организаций устанавливают требования, обязательные для исполнения лицами, подчиненными указанным негосударственным организациям.

☑ *Сертификация* представляет собой процедуру подтверждения соответствия продукции, работ, услуг требованиям, ус-

тановленным техническим регламентом, стандартом, условиями договоров. В административно-правовых отношениях в сфере сертификации участвуют заявитель, орган по сертификации, органы исполнительной власти, обеспечивающие контрольную деятельность и специальные разрешительные полномочия. Права и обязанности сторон административно-правового отношения обусловлены избранным правовым режимом сертификации: факультативной (добровольной) или императивной (обязательной) сертификации.

При *факультативной сертификации* регистрационные отношения возникают по инициативе заявителя. Государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти по техническому регулированию подлежат документы заявителя, подтверждающие соответствие продукции, работ, услуг требованиям, установленным стандартом (в том числе национальным стандартом или стандартом организаций) и условиями договоров¹. По смыслу Федерального закона «О техническом регулировании», объектом регистрации является система добровольной сертификации, наличие которой подтверждается указанными документами. Документы заявителя, отвечающие требованиям, установленным п. 3 и 4 ст. 21 Федерального закона «О техническом регулировании», должны быть зарегистрированы. Таким образом, в данном случае применяется *правовой режим уведомительной регистрации*². Свидетельство о государственной регистрации содействует улучшению конкурентоспособности продукции заявителя, осуществляемых им работ (оказываемых услуг). Наряду с этим данное свидетельство повышает коммерческую значимость знака соответствия, используемого заявителем после завершения регистрационных отношений.

Правовой режим *императивной сертификации* применяется в случаях, специально установленных техническим регламентом и исключительно на соответствие определенным им требованиям. Таким образом, различия правовых режимов факультативной и императивной сертификации обусловлены целями осуществляемых процессуальных действий: подтверждения соответствия продукции, работ, услуг требованиям, установленным стандартами, договорами.

¹ См. п. 3 и 4 ст. 21 Федерального закона «О техническом регулировании».

² Правовой режим уведомительной регистрации применяется при проведении государственной регистрации профессиональных союзов. В случае применения данного правового режима регистратор проверяет соответствие документов перечню, установленному Федеральным законом, но не вправе проводить экспертизу представляемых документов и осуществлять с ними иные процессуальные действия. Таким образом, легитимный отказ в регистрации допускается только в случае непредставления заявителем документов.

Легитимность процессуальных действий, осуществляемых в случае императивной сертификации, подтверждается *сертификатом*, выдаваемым заявителю органом по сертификации, либо *декларацией о соответствии*, которая подлежит обязательной государственной регистрации федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию. В данном случае также применяется правовой режим уведомительной государственной регистрации¹. Органы исполнительной власти, подведомственные им государственные учреждения осуществляют государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов и правоустанавливающих документов — сертификатов соответствия и декларацией о соответствии. В тех случаях, когда сертификат подтверждает соответствие продукции, работ, услуг положениям стандартов организаций или условиям договоров, проверяется также и их соответствие техническим регламентам.

К мерам *административного пресечения*, применяемым органом контроля (надзора), относится выдача предписаний об устранении выявленного нарушения, приостановления действия декларации о соответствии или сертификата соответствия. Указанные правовые санкции относятся к мерам бессудного (административного) принуждения и применяются независимо от вреда, причиненного правонарушением. Орган государственного контроля в случае неисполнения вынесенного им предписания инициирует процедуру судебного отзыва продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов. Независимо от применения правовых санкций, установленных Федеральным законом «О техническом регулировании», нарушитель привлекается к административной ответственности, предусмотренной КоАП РФ.

22.6. Распоряжение публичным имуществом на условиях концессионного соглашения

Распоряжение публичным имуществом осуществляется его собственником. Последний вправе передать свои отдельные имущественные правомочия по распоряжению недвижимыми объектами отечественной или зарубежной коммерческой организации или индивидуальному предпринимателю на условиях *концессионного соглашения*. Предметом концессионного соглашения могут

¹ Сертификат системы качества наряду с декларацией о соответствии выдается заявителю при декларировании соответствия на основе собственных доказательств (п. 3—5 ст. 24 Федерального закона «О техническом регулировании»).

быть только отдельные недвижимые объекты, автомобильные дороги, объекты железнодорожного, внутреннего водного и морского транспорта, трубопроводного транспорта, метрополитен, объекты коммунального хозяйства и иная недвижимость, виды которой установлены в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹. Сторонами концессионного соглашения выступают Правительство РФ или субъект РФ либо муниципальное образование, представленные соответствующими исполнительно-распорядительными органами (*концедент*); субъект предпринимательства (*концессионер*). Имущественные правомочия коммерческой организации или индивидуального предпринимателя обусловлены властными полномочиями собственника недвижимости, который в соответствии с публичными потребностями устанавливает конкретные обязательства концессионера по распоряжению имуществом. Концессионер обязан использовать имущество в соответствии с его целевым назначением, предоставляя транспортные, перевозочные, коммунальные и иные услуги, установленные соглашением, любому физическому или юридическому лицу, заинтересованному в их предоставлении, соблюдать установленные публичным органом условия тарифного регулирования — ценообразования при оказании таких услуг потребителю². Обязательства субъекта предпринимательства осуществляются под контролем публичного органа, реализующего правомочия собственника объекта недвижимости. Временное приостановление исполнения таких обязательств допускается только с согласия указанного публичного органа³.

Передача концессионеру объекта недвижимости влечет за собой делегирование отдельных государственных полномочий, в частности функций органа исполнительной власти по оказанию публичных услуг. Целью концессионного соглашения может быть осуществление строительных и иных работ по созданию объекта недвижимости. В этом случае публичный орган передает субъекту предпринимательства имущественные полномочия в сфере создания имущественного объекта или его реконструкции, при этом

¹ В соответствии с концессионным соглашением наряду с указанной недвижимостью передаются также и соответствующие объекты транспортной инфраструктуры (например, мосты, путепроводы, тоннели и т.п.).

² Об обременениях имущественных прав концессионера, в том числе и о его обязанностях, обусловленных публичным тарифным регулированием, см. ч. 2 ст. 8, п. 2 и 6 ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

³ Приостановление или прекращение концессионером исполнения своих обязательств на основе публичной санкции предусмотрено п. 4 ч. 2 ст. 15 указанного Федерального закона.

концессионер получает право коммерческого использования недвижимости за плату, установленную соглашением¹.

Собственник имущества осуществляет контроль за соблюдением субъектом предпринимательства концессионного соглашения. *Специализированный публичный контроль* за деятельностью концедента осуществляется финансовыми, налоговыми и иными правоохранительными органами. Властные полномочия контрольных органов обусловлены статусом объекта недвижимости (например, контрольные мероприятия в сфере деятельности объектов транспортной инфраструктуры регламентируются КТМ РФ, КВВТ РФ, ВэК РФ). Предписания Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в данном случае не применяются.

Публичные права и обязанности сторон возникают в момент подписания концессионного соглашения и прекращаются по общим основаниям или в случае расторжения соглашения по инициативе одной из сторон. Прекращение соглашения по общим основаниям обусловлено истечением срока его действия. По соглашению сторон концессионное соглашение может быть прекращено и до истечения указанного срока. Правовой предпосылкой досрочного расторжения соглашения является факт правонарушения, выявленный публичным органом по результатам проведения контроля. К таким нарушениям относятся, в частности, ненадлежащее исполнение концессионером обязательств, обусловленных соглашением или установленных федеральными законами (применительно к объектам транспортной инфраструктуры такие обязательства установлены вышеуказанным кодифицированным законодательством). Факт нарушения может быть выявлен концедентом независимо от контрольных мероприятий (например, при установлении публичным органом нарушения сроков создания или реконструкции объектов недвижимости). Неисполнение субъектом предпринимательства обязательств по предоставлению потребителю транспортных, коммунальных или иных публичных услуг (например, несоблюдение тарифов при оказании таких услуг) квалифицируется в качестве существенного нарушения условий концессионного соглашения и влечет за собой процедуру его досрочного расторжения².

¹ Имущественным эквивалентом концессионной платы могут быть не только денежные средства, но и объекты недвижимости, принадлежащие концессионеру и передаваемые им в собственность концеденту по условиям соглашения (п. 3 ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О концессионных соглашениях»).

² Исчерпывающий перечень существенных нарушений концессионером условий соглашения, влекущих его досрочное расторжение, установлен в ч. 2 ст. 15 указанного Федерального закона.

Имущественные отношения, обусловленные концессионным соглашением, представляют собой разновидность публичных имущественных отношений, в содержании которых интересы собственника публичного имущества доминируют над правами субъекта предпринимательства. Имущественные полномочия публичных органов и субъектов предпринимательства в сфере владения, пользования недвижимостью в соответствии с концессионными соглашениями регламентируются административным законодательством, а в случаях, им не предусмотренных, — предписаниями ГК РФ¹. Для концессионных соглашений характерно неравенство сторон. При этом исполнение концессионером имущественных обязательств (в том числе инвестиционных) обусловлено обременениями его прав и установлением его дополнительных обязанностей перед публичным органом. Таким образом, ограничение коммерческих прав субъекта предпринимательства является следствием его административной зависимости от решений собственника государственного (муниципального) имущества или органа публичного контроля.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение лицензирования.
2. Приведите примеры отдельных видов деятельности, подлежащих лицензированию.
3. Перечислите принципы лицензирования.
4. Назовите правовые режимы лицензирования.
5. Охарактеризуйте стадии лицензирования.
6. Укажите полномочия федеральных органов лицензионного контроля.
7. Приведите предпосылки публичной контрактации.
8. Каков порядок заключения государственного контракта для публичных нужд?
9. Какие требования могут устанавливать технические регламенты?
10. Каково общее содержание концессионного соглашения?

¹ О доминирующем значении предписаний публичного законодательства при регламентации имущественных отношений, установленных концессионным соглашением, см. ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

Раздел III

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ



Введение к Особенной части

Особенная часть курса административного права рассматривает компетенцию и организационно-правовые формы деятельности федеральных министерств и ведомств в отраслях и сферах управления. Этот раздел учебного курса раскрывает особенности государственного управления в сферах промышленности (хозяйственной деятельности), социального и культурного строительства, административно-политической деятельности и межотраслевого регулирования.

Источниковедческую базу Особенной части курса составляют в основном подзаконные акты: *положения о федеральных министерствах и ведомствах* — указы Президента и постановления Правительства РФ. Правовое положение отдельных федеральных органов исполнительной власти, прежде всего в сфере административно-политической деятельности, определяется и в федеральных законах («Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», «О внешней разведке» и др.), однако положения о федеральных министерствах и ведомствах по-прежнему остаются преобладающей разновидностью источника права. Статус любого федерального органа исполнительной власти должен быть определен специальным положением. Структурные элементы положений во многом идентичны. Методика и юридическая техника их составления совпадают. В положениях определяются функции и полномочия органа исполнительной власти и организационные формы деятельности: права и обязанности его руководителя (федерального министра, руководителя (директора) федеральной службы и федерального агентства), статус коллегии, советов и других совещательных органов. Совокупность вышеуказанных элементов — функций, полномочий и организационно-правовых форм деятельности — составляет компетенцию министерства (ведомства).

Министерство (ведомство) *in corpore*, т.е. в целом, — это совокупность государственных служащих центрального аппарата, территориальных органов, иных публичных органов, учреждений и организаций, входящих в его систему. Таким образом, неверно отождествлять федеральное министерство (ведомство) с одним из элементов системы, например с центральным аппаратом. Любой

федеральный орган исполнительной власти, создавая территориальные органы в субъектах РФ, действует на всей территории Российской Федерации. Тем самым наличие у федерального министерства (ведомства) системы подчиненных органов, организаций, учреждений является его неотъемлемым атрибутом.

Положения о федеральных министерствах (ведомствах) предусматривают различные методы управленческого воздействия, основанные на сочетании коллегиальности и единоначалия. *Коллегиальность* означает принятие руководителем министерства (ведомства) управленческого решения после предварительного обсуждения *на основе консенсуса*. Лица, входящие в состав коллегии, могут обладать статусом высших должностных лиц соответствующего органа исполнительной власти (члены коллегии *ex officio*), однако это условие не является обязательным. Как правило, в коллегиальном обсуждении принимают участие и другие лица — ученые, представители общественных объединений, субъекты частного права. Коллегия, создаваемая в центральных аппаратах некоторых министерств (ведомств) для предварительного обсуждения проектов важнейших правовых актов, представляет собой лишь одну из организационно-правовых форм коллективного обсуждения проектов основополагающих решений органа исполнительной власти. В министерствах (ведомствах) кроме коллегий создаются *координационные* (межведомственные комиссии или организационные комитеты) и *совещательные органы* (например, научно-технические советы). Что касается Правительства РФ, то помимо собственно заседаний Правительства созываются и заседания членов его Президиума.

Принятие управленческого решения на основе консенсуса является желаемым условием коллегиального обсуждения, однако его наличие отнюдь не обязательно. Руководители министерств (ведомств), по должности являющиеся руководителями коллегий, координационных и совещательных органов, вправе отклонить проект решения, даже если он был поддержан большинством или всеми членами коллегии. В этом случае министр или руководитель ведомства принимает решение *на основе единоначалия*, руководствуясь предоставленными ему властными полномочиями высшего должностного лица в системе данного федерального органа исполнительной власти. Таким образом, коллегиальность доминирует в процессе обсуждения того или иного решения органа исполнительной власти, тогда как единоначалие является преобладающей формой его осуществления.

ГЛАВА 23. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *иметь представление* о содержании и предназначении антимонопольной деятельности;
 - *уметь* оперировать статутными актами об антимонопольных органах;
 - *овладеть* аналитическими навыками и уметь ограничивать противоправную монопольную деятельность от легитимной естественно-монополистической деятельности.
-

23.1. Правовые предпосылки управления

Государственное управление в сфере антимонопольной деятельности осуществляется посредством, во-первых, *ограничения и пресечения монополистической деятельности* (недобросовестной конкуренции); во-вторых, обеспечения *государственного контроля за деятельностью субъектов естественной монополии*. Таким образом, государственное управление в сфере антимонопольной деятельности отнесено к ведению специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, к которым соответственно относятся *антимонопольные органы и органы по регулированию деятельности субъектов естественной монополии*. В единую систему антимонопольных органов входит *Федеральная антимонопольная служба* (ФАС России) и подчиненные ей территориальные органы (территориальные управления).

Как известно, *конкуренция* — это состязательная деятельность субъектов предпринимательства с целью извлечения прибыли. *Недобросовестная конкуренция* представляет собой противоправные, виновные действия (бездействие) субъектов предпринимательства, целью которых является приобретение преимуществ в сфере коммерческой деятельности. В качестве недобросовестной конкуренции рассматриваются следующие виды противоправных действий (бездействия):

- распространение заведомо ложных или искаженных сведений, способных причинить имущественный ущерб или моральный вред субъекту предпринимательства;
- введение потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств и качества товара (например, товар не соответствует виду, модели или иным заранее обусловленным участниками договора купли-продажи признакам)¹;
- незаконное получение, использование, разглашение научно-технической, производственной или торговой информации, в том числе служебной или коммерческой тайны.

Недобросовестная конкуренция является противоправным деянием независимо от последствий незаконного действия (бездействия), т.е. независимо от причинения нарушителем вреда. Пострадавшим от недобросовестной конкуренции выступает субъект предпринимательства, которому нарушителем причинен имущественный ущерб или моральный вред.

Монополистическая деятельность представляет собой деяние, посягающее на охраняемые законом права участника рыночных отношений — конкурента; она выражается в противоправных действиях (бездействии) нарушителя, направленных на недопущение, ограничение или устранение конкуренции. Предназначением монополистической деятельности является устранение конкурента из сферы рыночных отношений, создание препятствий в коммерческой деятельности, осуществление иных деяний, ограничивающих права конкурента или предусматривающих наделение конкурента дополнительными обязанностями.

Государственное управление в форме *ограничения монополистической деятельности* заключается в установлении обязанностей субъектов предпринимательства. *Информационные обязанности субъектов предпринимательства, установленные антимонопольным законодательством*, предусматривают предоставление ФАС России (ее территориальному органу) документированной информации, в том числе и сведений, составляющих коммерческую тайну², а в некоторых случаях также и сведений, составляющих государственную тайну (данные обязанности установлены для организаций, осуществляющих деятельность, связанную с использованием указанных сведений).

¹ Под *требованиями к качеству товара* понимается его соответствие потребительским свойствам (техничко-экономическим и эстетическим), позволяющим использовать товар в соответствии с его целевым назначением.

² Информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда она имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности.

Для государственного управления в форме *пресечения монополистической деятельности* характерно применение методов властного принуждения к нарушителям антимонопольного законодательства¹. В случае пресечения монополистической деятельности к нарушителям применяются следующие меры властного принуждения (административные санкции):

- ✓ принудительное разделение субъекта предпринимательства, совершившего два или более нарушения антимонопольного законодательства;

- ✓ административные наказания, установленные ч. 2.1—2.6 ст. 19.5 КоАП РФ.

Таким образом, к нарушителям антимонопольного законодательства применяются административные (бессудные) санкции в виде принудительного разделения организации-нарушителя и административные наказания, применяемые судом (судьей).

23.2. Организационная структура управления

К *публичным субъектам монополистической деятельности* относятся федеральные министерства, ведомства, их территориальные органы, а также исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

К *частноправовым субъектам монополистической деятельности* относятся субъекты предпринимательства — коммерческие либо некоммерческие организации, осуществляющие деятельность по извлечению прибыли.

ФАС России относится к федеральным органам исполнительной власти, находящимся в непосредственном подчинении Правительства РФ. В компетенцию Службы входят полномочия, отнесенные к ведению министерств и федеральных агентств. ФАС России принимает нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования к субъектам частного и публичного права. К таким актам относятся правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства; правила, определяющие доминирующее положение коммерческой организации в рыночных условиях. Таким образом, применительно к полномочиям в сфере *нормативно-правового регулирования* ФАС России осуществляет министерскую деятельность. Наряду с ФАС России такими правами наделены только ведомства, непосредственно подчиненные Президенту и Правительству РФ. В отличие от них федеральные

¹ Методы ограничения монополистической деятельности применяются к добросовестным субъектам предпринимательства.

службы, входящие в систему министерства, осуществляют правоприменительные функции и не принимают нормативных правовых актов¹.

К *индивидуальным правовым актам*, принимаемым ФАС России в процессе осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, относятся заключения, определения и предписания. Предписания этого органа принимаются по факту выявленного нарушения и обязательны для исполнения лицом, которому они адресованы, в том числе министерством, федеральной службой, федеральным агентством, органом исполнительной власти субъекта РФ, муниципальным органом. ФАС России принимает и другие правовые акты, в частности приказы и постановления, однако такие акты, в отличие от указанных выше, могут содержать нормативные предписания, адресованные подчиненным субъектам (к нормативным правовым актам относятся приказы ФАС России об утверждении положений о структурных подразделениях центрального аппарата — управлениях и отделах). Проекты нормативных правовых актов министерства, ведомства, иной публичной организации, устанавливающих льготы или преимущества субъекту предпринимательства (некоммерческой организации), подлежат обязательному согласованию с ФАС России.

Служба оказывает *публичные услуги*, в частности консультирует организации и физических лиц по проблемам применения антимонопольного законодательства; принимает устные и письменные обращения граждан. ФАС России оказывает правовые и иные публичные услуги бесплатно. Служба осуществляет административно-юрисдикционную деятельность, в частности определяет порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 ст. 23.48 КоАП РФ. Таким образом, в компетенцию ФАС России входят полномочия, отнесенные к ведению не только министерств, но и (применительно к деятельности по оказанию публичных услуг) федеральных агентств.

¹ В данном случае подразумеваются нормативные правовые акты, адресованные неподчиненным физическим и юридическим лицам и устанавливающие обязательные требования к осуществляемой лицом предпринимательской или некоммерческой деятельности. Все федеральные службы и федеральные агентства осуществляют нормативно-правовое регулирование применительно к деятельности подразделений центрального аппарата, а также субъектов, входящих в систему соответствующего ведомства (например, принимают положения о статусе территориального органа). Таким образом, нормативные правовые акты, принимаемые министерствами и ведомствами, различаются по сфере действия предписаний, установленных этими актами.

23.3. Публичная регламентация деятельности субъектов естественной монополии

Одним из направлений антимонопольной политики является государственное регулирование деятельности субъектов естественной монополии. Под *естественной монополией* понимается особое состояние товарного рынка, в условиях которого исключается конкуренция товаропроизводителей. Введение *правового режима естественной монополии* означает доминирующую роль коммерческих организаций, действующих в соответствующих сферах промышленного производства. Правовой режим естественной монополии распространяется на виды промышленной деятельности (например, транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам) и публичные услуги, определенные правилами ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Введение государственной монополии и естественной монополии всегда обусловлено публичными потребностями. Вместе с тем следует учитывать различия правовых режимов монополистической деятельности.

1. Введение естественной монополии исключает конкуренцию. Правовой режим государственной монополии в некоторых случаях поощряет и содействует состязательности коммерческих организаций¹.

2. Правовой режим естественной монополии предусматривает установление публичных обязанностей для коммерческих организаций. Правовой режим государственной монополии распространяется на всю отрасль или сферу деятельности и устанавливает обязанности всех организаций, действующих в их пределах.

3. Правовые режимы естественной монополии и государственной монополии предусматривают различные *методы административной и экономической регламентации*².

¹ Государственная монополия в сфере военно-технического сотрудничества исключает монополию одной коммерческой организации на внутреннем рынке, но запрещает конкуренцию отечественных организаций на внешних рынках (ст. 5 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»).

² Сравните ст. 6 Федерального закона «О естественных монополиях» и ст. 5 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» (например, данным Федеральным законом не предусмотрено определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию).

Правовой режим естественной монополии предусматривает применение следующих методов публичного регулирования: а) ценовое регулирование, т.е. установление цен (тарифов) или установление их предельного уровня; б) определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию. В последнем случае коммерческая организация обязана заключить соответствующий гражданско-правовой договор, несмотря на последствия, которые это может повлечь для предпринимательской деятельности.

Правовой режим естественной монополии предусматривает санкционирование сделок, совершенных коммерческой организацией — субъектом естественной монополии. Иницирует процедуру санкционирования соответствующая организация, которая представляет в надлежащий орган исполнительной власти ходатайство о даче согласия на совершение сделки¹.

Полномочия по установлению цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественной монополии отнесены к ведению *Федеральной службы по тарифам* (ФСТ России), также подведомственной Правительству РФ. Проблемы ценообразования решаются на заседаниях *правления ФСТ России* — коллегиального органа, в состав которого входят его руководитель (председатель правления), заместители руководителя, представители Минэкономразвития, Минрегиона, Минэнерго, Минтранса, Минкомсвязи и ФАС России. Члены правления назначаются Правительством РФ. Решения, принятые правлением, утверждаются нормативным правовым актом ФСТ России и обязательны для исполнения субъектами естественных монополий. В случае выявления нарушений законодательства о естественных монополиях ФСТ России принимает *индивидуальные правовые акты* — представления, обязательные для исполнения физическим и юридическим лицом-нарушителем.

Применительно к инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий отдельные полномочия отнесены к ведению Минэнерго России.

Если это обусловлено политико-правовыми потребностями, статус естественной монополии может быть *изменен* или *прекращен*, причем в последнем случае устанавливается состязательность субъектов предпринимательства, соответствующая механизму рыночной конъюнктуры. Таким образом, одной из целей публичного регулирования является противодействие экономически

¹ Виды сделок, подлежащие санкционированию, установлены в ст. 7 Федерального закона «О естественных монополиях».

оправданному переходу из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка, в том числе и с применением к нарушителю мер властного принуждения. Например, мероприятия, предусматривающие демополизацию, проводятся на рынке железнодорожного транспорта¹.

К органам государственного регулирования деятельности естественных монополий относятся ФАС России и ФСТ России. Предписания, выносимые этими ведомствами, обязательны для исполнения коммерческой организацией — субъектом естественной монополии. Предписания выносятся по факту нарушения законодательства о естественных монополиях и устанавливают имущественные обязанности нарушителя, в том числе и административные санкции, предусматривающие перечисление в федеральный бюджет прибыли, полученной при осуществлении незаконной сделки². Таким образом, ФАС России и ФСТ России вправе применять административные санкции в части правонарушений, установленных Федеральным законом «О естественных монополиях», независимо от привлечения нарушителя к административной ответственности, определенной ч. 3 ст. 19.5 КоАП РФ за невыполнение в установленный срок законного предписания органа регулирования естественных монополий и ч. 1 и 2 ст. 19.8 КоАП РФ, согласно которой квалифицируется деяние в виде непредставления ходатайств, уведомлений (заявлений), сведений (информации) в антимонопольный орган; орган регулирования естественных монополий.

Предписания относятся к *индивидуальным правовым актам*, устанавливающим обязанности не только естественных монополий, но и публичных субъектов — федеральных органов исполнительной власти и муниципальных органов. Предписания устанавливают различные обязанности нарушителей. К обязанностям субъектов частного права относятся в основном *имущественные требования*, предусматривающие расторжение договора, заключенного с нарушением антимонопольного законодательства, или требования о внесении изменений в такой договор³. Если субъект естественной монополии уклоняется от заключения договора с потребителем, подлежащим обязательному обслуживанию, предписания ФАС России (ее территориального органа) устанавливают обязанность заключить такой договор⁴. Регламентация

¹ См. п. 3 ст. 5, п. 1 ст. 7 Федерального закона «О естественных монополиях».

² См. ст. 11, п. 2 ст. 15 Федерального закона «О естественных монополиях».

³ См. п. 3 ст. 24 указанного Федерального закона.

⁴ Обязанности субъектов естественной монополии по заключению таких договоров установлены п. 1 ст. 8 Федерального закона «О естественных монополиях». ➞

договорных отношений в указанных случаях означает публичное вмешательство в установленные соответствующим договором имущественные обязательства: субъект естественной монополии принуждается к осуществлению работ (оказанию услуг), обусловленных общегосударственными потребностями, а не коммерческим интересом.

Предписания, адресованные публичной организации (министерству, ведомству, муниципальному органу), устанавливая *требования об отмене или изменении правовых актов* (в том числе и актов индивидуального применения), принятых в нарушение Федерального закона «О естественных монополиях», т.е. в данном случае предписанием устанавливаются публичные неимущественные обязанности нарушителя¹.

Если нарушитель не оспаривает предписания, он обязан исполнить его в установленный срок. Обжалование предписания приостанавливает его исполнение. Таким образом, предписание прекращает противоправные действия только в случае, если публичное требование исполняется нарушителем добровольно. Если этого не происходит, иск о понуждении нарушителя исполнить указанное требование рассматривается судом.

Наряду с предписаниями ФАС России и ее территориальные органы принимают решения о предоставлении субъектом естественной монополии, органом исполнительной власти или муниципальным органом информации, необходимой для обеспечения полномочий указанных органов. *Информационные отношения*, возникающие в рассматриваемой сфере, предусматривают взаимные права и обязанности публичного органа и субъекта естественной монополии. Предоставление сведений (информации) обусловлено *контрольными полномочиями*:

- субъект естественной монополии обязан предоставлять госоргану сведения о сделках, определенных п. 2 ст. 7 Федерального закона «О естественных монополиях»;
- орган исполнительной власти, муниципальный орган обязан предоставлять сведения об осуществлении демополизации либо иную необходимую информацию (например, сведения о разработ-

➡ Статус предписаний, выносимых в указанном случае, установлен ст. 11 того же Федерального закона.

¹ Обязанность соответствующего публичного органа по исполнению предписания установлена п. 1 ст. 24 Федерального закона «О естественных монополиях». Нарушение квалифицируется в случае, если правовой акт публичного органа прямо или косвенно препятствует демополизации, например, сдерживает экономически обусловленный переход из состояния естественной монополии в состояние рыночной конкуренции.

ке правовых актов, прямо или косвенно воздействующих на имущественный статус субъекта естественной монополии; указанная информация предоставляется на стадии согласования таких актов)¹.

Виды представляемых сведений обусловлены информационными потребностями ФАС России (ее территориального органа). Это может быть как документированная информация (отчеты, справки и иные документы), так и устные сведения, причем аккумуляция и аналитическая обработка информации должны исключать несанкционированный доступ к сведениям, относимым к коммерческой и иной охраняемой законом тайне (противоправное распространение такой информации квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ).

К *публичным информационным обязанностям* относятся меры, обеспечивающие защиту информации, а также распространение информации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О естественных монополиях». В частности, обязательному обнародованию в СМИ подлежат решения о введении, изменении или прекращении мер государственного регулирования, а также решения о применении санкций к нарушителю².

Особенностью сферы естественной монополии является *введение мер государственного регулирования применительно к соответствующей коммерческой организации*, т.е. обусловленных конкретным экономическим отношением. В соответствии с этим установление регулируемых цен (тарифов) или применение ФАС России иных мер регламентации должно быть экономически обоснованным; введению таких мер предшествуют независимая экспертиза или иные аналитические мероприятия, организуемые ФАС России (ее территориальным органом)³.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Приведите акты федерального законодательства, регламентирующие правоотношения в сфере антимонопольной деятельности.

¹ Правилами п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «О естественных монополиях» установлены виды информации, представляемой по запросу ФАС России (ее территориального органа); во всяком случае представление информации обусловлено обеспечением их контрольных полномочий, установленных там же в п. 2 ст. 7.

² Исчерпывающий перечень сведений, подлежащих официальному обнародованию, установлен ст. 14 Федерального закона «О естественных монополиях».

³ Согласно п. 1 ст. 21 указанного Федерального закона правовые предпосылки установления конкретных мер государственного регулирования установлены там же в п. 1 ст. 12.

2. Расскажите о мерах государственного управления в сфере защиты конкуренции.
3. Опишите права и обязанности Федеральной антимонопольной службы.
4. Дайте определение конкуренции.
5. Какие виды противоправных действий (бездействия) рассматриваются в качестве недобросовестной конкуренции?
6. Сформулируйте дефиницию монополистической деятельности.
7. Перечислите условия доминирующего положения хозяйствующего субъекта.
8. Приведите примеры публичных услуг, оказываемых Федеральной антимонопольной службой.
9. Каковы различия правовых режимов монополистической деятельности?
10. Какие федеральные органы исполнительной власти осуществляют государственное управление деятельностью естественных монополий?

ГЛАВА 24. МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о публичном предназначении осуществления экономической политики;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минэкономразвития России и подчиненных ему публичных органах;
 - *уяснить* межотраслевую специфику публичного управления в рассматриваемой сфере.
-

24.1. Организационная структура управления в сферах экономического развития

Формы и методы осуществления экономической политики обусловлены предназначением государства и зависят от различных политико-правовых факторов. основополагающие принципы государственной экономической политики определены Конституцией. В соответствии с ч. 1 ст. 8 и ст. 74 Конституции РФ органы государственной власти призваны обеспечить надлежащие правовые предпосылки для осуществления законной экономической деятельности на всей территории Российской Федерации.

В реализации государственной экономической политики участвуют различные органы исполнительной власти, однако основные полномочия в этой сфере отнесены к ведению *Министерства экономического развития Российской Федерации* (Минэкономразвития России).

☑ В сфере *аналитического обеспечения* министерство разрабатывает долгосрочные и краткосрочные прогнозы социально-экономического развития, определяет тенденции развития отраслей промышленности, культуры и социального сектора.

☑ В сфере *публичной регламентации* министерство осуществляет нормативно-правовое регулирование.

☑ В сфере *системного управления* Минэкономразвития России обеспечивает руководство:

- *Федеральной службой по аккредитации* (Росаккредитация);
- *Федеральной службой государственной статистики* (Росстат);
- *Федеральным агентством по государственным резервам* (Росрезерв);
- *Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии* (Росреестр);
- *Федеральным агентством по управлению государственным имуществом* (Росимущество).

К ведению Росимущества отнесены полномочия по управлению федеральным имуществом, а также функции по реализации имущества, обращенного в собственность государства¹. Росимущество осуществляет функции *управления публичным имуществом*, переданным федеральным государственным унитарным предприятиям, самостоятельно или по согласованию с федеральным ведомством, в системе которого находится такое имущество. Сделки, совершенные унитарным предприятием, подлежат санкционированию федеральным агентством или федеральной службой, в подчинении которой находится такое предприятие, и последующему согласованию с Росимуществом.

Деятельность ведомств системы Минэкономразвития России по оказанию *публичных услуг* ограничена предоставлением бесплатных консультационных услуг: Росимущество и Росрезерв оказывают консультационную помощь физическим и юридическим лицам, рассматривают обращения граждан. Министерство и подчиненные ему ведомства осуществляют полномочия в сфере *публичной контрактации* (проводят конкурсы и заключают контракты на выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд).

Росимущество и Росрезерв вправе принимать нормативные правовые акты, определяющие статус подразделений, их центральных аппаратов и подведомственных им государственных унитарных предприятий и организаций. Росрезерв осуществляет отдельные межотраслевые полномочия, отнесенные к ведению федеральных служб (в частности, в его компетенцию входит контроль за наличием материальных ценностей государственного резерва).

☑ В сфере *инвестиционной политики* к ведению Минэкономразвития России отнесены функции изучения спроса на инвести-

¹ Об управлении в сфере особых экономических зон см. параграф 19.7; о содержании публичных процедур регистрации объектов недвижимости, осуществляемых Росимуществом, и о компетенции Росимущества см. гл. 30.

ции, контроля за осуществлением инвестиционных проектов с использованием бюджетных средств.

Методы публичной регламентации инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений. Согласно ст. 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» под *инвестициями* понимаются денежные средства, ценные бумаги и иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и иной деятельности для получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Инвестиции в форме капитальных вложений предназначены для финансирования строительства, реконструкции промышленных предприятий; материально-технического обеспечения (приобретение оборудования, инвентаря, иных средств производства). Регулирование инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений осуществляется органами исполнительной власти (государственное регулирование) и муниципальными органами на основе *директивных* (прямых) и *косвенных* (опосредованных) методов воздействия на субъекты инвестирования. Основным директивным методом регулирования инвестиционной деятельности является предоставление на конкурсной основе средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или средств местных бюджетов для финансирования инвестиционных проектов. Порядок предоставления указанных средств определяется (утверждается) соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, представительным органом местного самоуправления. На основе директивных методов регулирования обеспечивается непосредственное участие государственных или муниципальных органов в инвестиционной деятельности. Косвенные методы регулирования инвестиционной деятельности осуществляются в форме контроля за целевым и эффективным использованием средств соответствующих бюджетов. Контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, проводится Счетной палатой РФ, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, а применительно к финансированию средств бюджетов субъектов РФ, средств местных бюджетов — соответственно органами исполнительной власти субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления. Таким образом, государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений,

отнесено к ведению органов исполнительной власти (а при применении косвенных методов — к ведению Счетной палаты РФ). Муниципальное регулирование указанной инвестиционной деятельности осуществляется представительными и распорядительными органами местного самоуправления¹.

☑ В сфере *прогнозирования социально-экономического развития* министерство анализирует состояние экономического положения Российской Федерации.

☑ Минэкономразвития России принимает непосредственное участие в *международном экономическом сотрудничестве*, к его ведению отнесено руководство деятельностью торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах (торгпредств). Торгпредства и специалисты Минэкономразвития России в постоянных представительствах Российской Федерации при международных организациях составляют *загранаппарат* министерства.

24.2. Публичная регламентация в сферах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастровой, геодезической и картографической деятельности

В систему Минэкономразвития России входит Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). К ведению Росреестра отнесены функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним², по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии.

Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области наименований географических объектов.

¹ Муниципальные представительные органы утверждают порядок размещения на конкурсной основе средств местных бюджетов для финансирования инвестиционных проектов. К ведению данных органов отнесено также определение статуса распорядительных органов, обеспечивающих указанные контрольные функции.

² О содержании публичных регистрационных полномочий Росреестра см. параграф 20.6.

*В систему Росреестра входят территориальные органы*¹. К ведению Росреестра отнесены функции лицензирования геодезической и картографической деятельности.

Контрольные и надзорные функции Росреестра включают в себя:

✓ надзор за исполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;

✓ контроль (надзор) за соблюдением саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций;

✓ контроль за проведением землеустройства;

✓ государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);

✓ государственный земельный контроль;

✓ государственный метрологический надзор в области геодезической и картографической деятельности;

✓ государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью, передачей геодезических и картографических материалов и данных в картографо-геодезические фонды, а также за хранением и использованием этих материалов и данных².

Руководитель Росреестра по должности является главным государственным инспектором РФ по использованию и охране земель в Российской Федерации и возглавляет систему подчиненных ему контрольных органов.

В качестве органа административной юрисдикции Росреестр рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 23.58 КоАП РФ³.

Государственные инспекторы по использованию и охране земель системы Росреестра рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных:

✓ ст. 7.1, ч. 1 ст. 7.2, ст. 7.10 КоАП РФ (в части самовольной переуступки права пользования землей), ст. 8.5 КоАП РФ (в части информации о состоянии земель);

✓ ст. 8.6—8.8 КоАП РФ.

¹ См.: п. 1, 4 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457.

² См.: п. 5.1.8, 5.1.9, 5.1.12—5.1.14, 5.1.18 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

³ См.: п. 5.5 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

Эти должностные лица составляют протоколы об указанных правонарушениях, а также вправе применять меры административного пресечения в виде осмотра помещений (ч. 1 ст. 27.8 КоАП РФ), изъятия вещей и документов (ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ), ареста вещей (ч. 2 ст. 27.14 КоАП РФ).

24.3. Управление в сферах аккумуляции и аналитической обработки социальной и экономической информации

Федеральная служба государственной статистики (Росстат), находящаяся в подчинении Минэкономразвития России, обеспечивает формирование официальной статистической информации о социальном, экономическом, демографическом и экологическом положении в Российской Федерации. Росстат оказывает *публичные услуги в сфере государственной контрактации*, а также *консультационные услуги* гражданам и субъектам предпринимательства. В отличие от федеральных служб, осуществляющих функции по контролю и надзору, Росстат наделен ограниченными контрольными полномочиями.

В систему Росстата входят центральный аппарат, территориальные органы, государственные предприятия и учреждения.

24.4. Управление в сфере аккредитации

В непосредственном подчинении Минэкономразвития России находится *Федеральная служба по аккредитации* (Росаккредитация), к ведению которой отнесены разрешительные полномочия и полномочия по осуществлению контроля. В сфере разрешительной деятельности Росаккредитация обеспечивает процедуру аккредитации публичных и частноправовых организаций, а также органов по сертификации, выполняющих работы по подтверждению соответствия продукции, работ и услуг. Публичная аккредитация предусматривает выдачу разрешительного документа, подтверждающего легитимный статус организации или физического лица — субъектов некоммерческой деятельности¹. Росаккреди-

¹ Аккредитуемые лица обеспечивают только некоммерческую деятельность в сферах сертификации, проведения экспертиз и осуществления публичного контроля, предназначенную исключительно для обеспечения потребностей органов исполнительной власти (см. п. 2, 5 Указа Президента РФ от 24 января 2011 г. № 86 «О единой национальной системе аккредитации»).

тация в отличие от многих других федеральных служб отвечает своему предназначению публичного органа, к ведению которого отнесены разрешительные и контрольные полномочия¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Приведите примеры конституционных принципов государственной экономической политики.
2. В ведении какого федерального министерства находится управление государственной экономической политикой?
3. Дайте определение инвестиций.
4. Назовите разновидности методов воздействия органов власти на субъекты инвестирования.
5. Какие федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Минэкономразвития России?
6. Назовите полномочия Минэкономразвития России в сфере военно-экономического строительства.
7. Укажите права и обязанности Росимущества.
8. Назовите контрольно-надзорные правомочия федеральных органов в сфере управления государственной экономической политикой.
9. Что входит в компетенцию Росстата?
10. Какие органы входят в систему Росстата?

¹ К ведению Росаккредитации отнесены полномочия публичного контроля за деятельностью аккредитованных лиц (см. п. 3 Указа Президента РФ «О единой национальной системе аккредитации»).

ГЛАВА 25. УПРАВЛЕНИЕ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ, ТОРГОВЛЕЙ И ОТРАСЛЯМИ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* организационную систему публичного управления;
- *уметь* анализировать статутные акты о Минпромторге и Минэнерго

России;

- *овладеть* практическими навыками аналитического исследования форм и методов государственного управления отраслями промышленной деятельности.
-

25.1. Организационная структура государственного управления промышленностью, торговлей и отраслями топливно-энергетического комплекса

Понятие «экономика» (от греч. *oikonomike*, букв. — искусство ведения домашнего хозяйства) трактовалось по-разному. Так, в социалистических государствах под экономикой понималась совокупность производственных отношений, определяющих отношения собственности на средства производства. В соответствии с доктриной марксизма каждой общественно-экономической формации свойственна особая форма экономики, различная по целям, формам и методам хозяйствования.

Экономика подразделяется на *отрасли материального производства* — промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт, торговлю и *непроизводственную сферу* — культуру, здравоохранение и др. *Промышленность* (индустрия) представляет собой совокупность предприятий, осуществляющих производственную или добывающую деятельность. Она подразделяется на две отраслевые группы: 1) к отраслям *добывающей промышленности*

относятся предприятия по добыче сырья, руд, нефти, газа, а также объекты гидроэнергетики; 2) к отраслям *обрабатывающей промышленности* относятся объекты черной и цветной металлургии, машиностроения и др.

Минпромторг России разрабатывает основы государственной промышленной политики и участвует в ее осуществлении. Отдельные отраслевые полномочия в указанной сфере входят в компетенцию отраслевых министерств и ведомств, среди них Минобороны России, к ведению которого отнесено руководство подчиненными федеральными казенными предприятиями. Организационно-правовые формы государственного регулирования промышленным комплексом на протяжении 1996—2008 гг. подвергались многочисленным коррективам.

Подведомственное Правительству РФ Министерство промышленности Российской Федерации (Минпром России) было создано в августе 1996 г. на базе упраздненных Государственных комитетов РФ по промышленной политике, по машиностроению, по металлургии, по химической и нефтехимической промышленности. В марте 1997 г. Минпром России был ликвидирован, а его полномочия переданы Министерству экономики Российской Федерации. Указом Президента РФ от 30 апреля 1998 г. № 483 полномочия по руководству промышленной политикой были переданы Министерству промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России). Очередные изменения основ государственной промышленной политики связаны с упразднением Минпромторга России в сентябре 1998 г., а также с передачей отраслевых промышленных полномочий Минэкономразвития России трем созданным в мае 1999 г. федеральным ведомствам. Изменения структуры федеральных органов исполнительной власти в 1998—1999 гг. были обусловлены перманентным правительственным кризисом: сформированные в это время составы Правительства РФ вносили существенные изменения в структуру министерств и ведомств, разработанную предшествующим составом Правительства. В мае 2008 г. функции межотраслевого управления государственной промышленной политикой были отнесены к ведению воссозданного Минпромторга России.

Ныне действующие Минпромторг России и Минэнерго России образованы в соответствии с п. 8 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». Минпромторг России осуществляет нормативно-правовое регулирование в сферах промышленного и оборонно-промышленного комплексов, внешней и внутренней

торговли. К ведению Минэнерго России отнесено нормативно-правовое регулирование отраслями *топливно-энергетического комплекса* (ТЭК): нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности. Минпромторг России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию, в его ведении находится *Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии* (Ростехрегулирование)¹.

Минпромторг России и Минэнерго России принимают *нормативные правовые акты*. Например, приказами Минэнерго России утверждаются нормативы удельного расхода топлива и нормативы создания его запасов, правила учета газа; приказами Минпромторга России утверждаются правила технического регулирования. Приказы, принимаемые в указанных случаях, обязательны для исполнения субъектами публичного или частного права. Такие акты ограничивают имущественные и иные права лица в тех случаях, когда они устанавливают его дополнительные обязанности (например, обязанности по представлению документированной информации) или определяют условия осуществления коммерческой деятельности (например, правила и нормы в сфере технического регулирования). Данные ограничения всегда *производны*, т.е. они устанавливаются приказом министерства в тех случаях, когда соответствующим федеральным законом предусмотрено нормативно-правовое регулирование, отнесенное к ведению уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Решения по кадровым и иным внутриорганизационным вопросам также принимаются в форме приказа, который в этих случаях является *индивидуальным правовым актом* (приказы, утверждающие положения о департаментах и отделах министерства, относятся к нормативным правовым актам).

Сфера деятельности Минпромторга России распространяется на отрасли промышленного комплекса, в отношении которых применяются публичные процедуры государственного регулирования².

В сфере разрешительной политики к ведению Минпромторга России отнесено *санкционирование экспортно-импортных операций* с отдельными видами товаров. Минпромторг выдает разре-

¹ О статусе Ростехрегулирования, обусловленном его функциями уполномоченного публичного органа в сфере технического регулирования, см. параграф 22.5.

² К таким отраслям относятся машиностроение, металлургическая, химическая, нефтехимическая, биотехнологическая, медицинская, легкая, лесная, целлюлозно-бумажная и деревообрабатывающая, авиационная, судостроительная, электронная промышленность, промышленность боеприпасов и специальной химии и промышленность обычных вооружений.

шения на реэкспорт товаров и иные документы публичного санкционирования. Таким образом, к ведению Минпромторга России наряду с собственно министерской деятельностью отнесены разрешительные полномочия, входящие в компетенцию федеральных служб.

25.2. Понятие торговли и ее социальное предназначение

Понятие торговой деятельности (торговли) определяется в зависимости от целей аналитических исследований в сферах права, экономики, политологии, философии. Торговля как объект социального воздействия регламентируется по преимуществу правовыми методами, посредством законодательных и иных юридических предписаний, устанавливающих права и обязанности участников торговой деятельности и их ответственность. Вместе с тем торговля как один из старейших атрибутов социальной деятельности регулируется не только правом, но и сводом моральных правил, устанавливающих содержание нравственных требований к участникам торговли.

Основной разновидностью квазиправовых средств регламентации торговли является обычай делового оборота — моральные правила, присущие предпринимательской деятельности. Квазиправовые средства, хоть и основаны на нравственных требованиях, коррелируются с юридическими средствами, поскольку содержание таких требований, как и сама возможность их применения к участникам торговой деятельности, наделения их правами и обременение обязанностями, изначально предусмотрена гражданско-правовым законодательством любой национальной правовой системы; применительно к России, цивилистический статус обычаев делового оборота установлен ст. 5 ГК РФ. В отличие от квазиправовых средств сакральные методы регламентации представляют собой свод моральных правил, обязательных для применения адептом религиозной школы. Сакральные средства всегда упорядочены и базируются на системе нравственных норм и правил, включающей в себя не только основной источник правоучения, но и внутриконфессиональные установления — акты, регулирующие не только внутрицерковные обрядовые отношения, но и правила мирского поведения приверженцев той или иной религиозной школы. Социальные средства регламентации сосуществуют с правом, во всяком случае их зависимость от публичных установлений в отличие от квазиправовых средств всегда менее выражена.

Законодательство демократических государств базируется на системе нравственных ценностей, определенных главенствующей или государственной религией, но сосуществует независимо от нее.

Законодательство таких государств уже инкорпорировало отдельные моральные установления, они давно уже утратили свою сакральную значимость.

В теократических, а также в государствах с республиканской формой правления, где церковь не отделена от государства, в Афганистане, Пакистане, Иране, Судане, сакральные средства доминируют в национальной правовой системе, однако такие примеры немногочисленны.

Таким образом, торговля, как впрочем и всякая иная социальная деятельность, основывается на плюрализме источников государственно-правовой и непубличной регламентации. *Применительно к сфере публичной регламентации торговля представляет собой разновидность предпринимательства, связанного с приобретением и продажей товаров*¹, таким образом, право отождествляет торговлю с получением прибыли, соответственно торговая деятельность всегда опосредована возмездным гражданско-правовым договором. В тех случаях, когда купля-продажа товаров обусловлена обеспечением гуманитарных потребностей и не предназначена для извлечения прибыли, такая деятельность не соответствует правовым критериям торговли.

Правовая регламентация обеспечивается системой нормативных правовых актов, включающей в себя законодательство, подзаконные, в том числе ведомственные, акты, а также нормативные правовые акты муниципальных образований. Таким образом, элементами такой системы наряду с актами государственных органов, с присущей только им иерархической соподчиненностью, являются также и негосударственные (муниципальные) акты.

Конституционная регламентация торговли в зависимости от ее предпосылок обеспечивается различными правовыми средствами. Базисные (директивные) конституционные предписания устанавливают наличие объективных прав субъектов предпринимательства на торговую деятельность. Таким предписаниям присуща внутренняя архитектура и системность. Конституция РФ в ч. 1 ст. 8 презюмирует наличие федерального экономического пространства, торговая деятельность опосредует единую экономическую сферу, содействуя свободному перемещению товаров, выраженных в объективированной форме конкретной вещи, имеющей

¹ См. п. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

коммерческую ценность, либо нематериализованных объектов торговли — прежде всего публичных и частноправовых услуг. Деятельность по оказанию услуг доминирует в экономической деятельности любого демократического государства и составляет от 70 до 80% валового внутреннего продукта, превосходя по своей значимости промышленную деятельность. Оказание качественных образовательных, медицинских, информационных услуг предопределяет социальное предназначение государства в целом и публичной власти в частности.

Принцип социального государства презюмируется конституциями всех демократических государств, однако его воплощение возможно только в условиях действенного оказания услуг, в этих случаях законодательством должны быть урегулированы все процедуры, обусловленные возмездным оказанием услуг на всей территории государства. Услуги как один из объектов купли-продажи должны предоставляться лицу, заинтересованному в их оказании, любое социальное государство должно обладать надлежащей транспортной и информационной инфраструктурой, обеспечивающей оказание качественных услуг всем потребителям. Обеспечение публичных потребностей государства в сферах национальной и экономической политики, таможенного регулирования не может создавать препятствий для свободного перемещения товаров и услуг на всей территории. Применительно к отечественному конституционному законодательству это означает системную основу восприятия предписаний ч. 1 ст. 34 и ч. 1, 2 ст. 74 Конституции, т.е. применение указанных конституционных норм возможно только в их логической взаимосвязи. Ограничения свободного перемещения товаров и услуг, в том числе и торговые ограничения, могут быть введены в соответствии с ч. 2 ст. 74 Конституции РФ только федеральным законом в целях обеспечения общественных потребностей в сферах обеспечения обороны и безопасности. Ограничения в сферах внутренней и внешней торговли устанавливаются при введении особых публичных режимов — таможенного, режима чрезвычайного положения, режима проведения контртеррористической операции, режима ЗАТО и иных.

Системность восприятия директивных предписаний означает наличие соподчиненных правовых норм. В этом контексте ч. 2 ст. 74 Конституции РФ, предусматривающая введение ограничений в сфере торговли, базируется на общих предписаниях ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей саму возможность ограничения прав и свобод не только в области торговли и сопряженных с ней сферах экономической деятельности, но и при введении ограничений политических прав.

25.3. Соглашения о разделе продукции

Имущественные отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции, также регламентируются административным законодательством. *Соглашение о разделе продукции* (соглашение) представляет собой договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет коммерческой организации (инвестору) *исключительные права в сфере недропользования*. Административно-правовые отношения в данной сфере обусловлены особыми методами регламентации имущественных отношений. Публичными участниками административных отношений являются Правительство РФ и орган исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, или уполномоченные ими органы исполнительной власти. К частноправовым участникам относятся *инвесторы* — коммерческие организации, осуществляющие финансирование работ по пользованию недрами.

Полномочия инвестора в его отношениях с органами исполнительной власти устанавливаются федеральными законами, а также непосредственно соглашением, т.е. правовым актом федерального министерства, ведомства либо законом субъекта РФ инвестору не могут быть предоставлены дополнительные права и на него не могут быть возложены дополнительные обязанности¹.

Органы исполнительной власти участвуют во всех стадиях правовой регламентации, их представители входят в состав комиссии, создаваемой Правительством РФ в случае разработки соглашения, а также в процессе исполнения соглашения и контроля за соблюдением его условий. Прибыль, полученная в результате исполнения соглашения, подлежит разделу между государством и инвестором, при этом на инвестора возлагаются *дополнительные имущественные обязанности*, связанные с компенсацией вреда, причиненного недропользованием, а также с внесением разовых и регулярных платежей². Имущество или его денежный эквивалент, полученный

¹ Статус инвестора, установленный п. 2 ст. 18 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», обусловлен общим предписанием ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права лица могут быть ограничены только федеральным законом. Таким образом, ст. 18 указанного Федерального закона не предусматривает каких бы то ни было дополнительных гарантий прав инвестора.

² Уплата инвестором разовых платежей (бонусов) и регулярных платежей за пользование недрами регламентируется соглашением. В отличие от указанных платежей внесение инвестором компенсационных выплат обусловлено суммой причиненного недропользованием ущерба, исчисляемой на основе общих правовых критериев, установленных при разработке соглашения (п. 2 ст. 13 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»).

государством, подлежит зачислению в федеральную собственность или собственность субъекта РФ в соответствии с договорами, заключенными между федеральными и региональными органами исполнительной власти. Таким образом, заключение соглашения, представляющего собой частноправовую сделку, влечет за собой и заключение публичного договора между органами исполнительной власти. При регламентации установленных договором имущественных отношений доминируют публичные интересы, в соответствии с которыми сторонами заранее определяются имущественные гарантии удовлетворения общегосударственных потребностей и прав инвестора на получение части прибыли.

Административным законодательством регламентируются имущественные отношения, возникающие при наделении инвестора правом собственности в полном объеме либо отдельными правомочиями собственника. При этом инвестор имеет исключительное право безвозмездного пользования публичным имуществом, в том числе и информационными ресурсами¹. В отличие от указанных имущественных объектов право пользования средствами транспортной инфраструктуры, в том числе объектами трубопроводного транспорта, предоставляется инвестору на возмездной основе в соответствии с условиями, определенными непосредственно соглашением о разделе продукции либо установленными соответствующим договором². Имущественные отношения возникают по инициативе инвестора, условия предоставления инвестору права пользования публичным имуществом, если это предусмотрено непосредственно соглашением, определяются Правительством РФ, в других случаях — уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти³.

Имущественные правомочия в полном объеме предоставляются инвестору после раздела продукции, т.е. после передачи ему долей продукции. Инвестор всегда получает в собственность большую часть произведенной продукции, в некоторых случаях до 90% ее общего объема⁴.

¹ Право безвозмездного пользования инвестором имуществом, отнесенным к федеральной собственности или собственности субъекта РФ, установлено п. 1 ст. 11, а применительно к информационным ресурсам — п. 2 ст. 11 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции».

² Заключение возмездного договора в указанных случаях предусмотрено предписаниями п. 1 ст. 12 этого же Федерального закона.

³ Правовая регламентация использования систем нефтегазопроводов, нефтепродуктопроводов, в том числе в случаях реализации соглашений о разделе продукции, отнесена к ведению Минэнерго России.

⁴ В зависимости от условий соглашения предельный уровень продукции, передаваемой инвестору, составляет 68, 75 или 90% от ее общего объема (п. 1 и 2 ст. 8 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»).

Таким образом, Правительство РФ, являясь стороной соглашения, устанавливает директивные (т.е. прямые, непосредственные) методы регламентации имущественных отношений. Однако во многих случаях возникновение таких отношений может быть обусловлено обязательствами инвестора, заранее устанавливаемыми на стадии разработки соглашения. Это обязательства по привлечению отечественных юридических лиц на выполнение работ, например в качестве подрядчиков, поставщиков; преимущественному привлечению граждан Российской Федерации соответствующих квалификаций (на начальном этапе работ их доля должна составлять не менее 80%) и другие обязательства, заранее установленные Правительством РФ в публичных целях. Регламентация обязательств инвестора в указанных случаях влечет за собой и установление его имущественных правомочий. В частности, инвестор должен заключить соответствующие договоры с российскими юридическими лицами и специалистами, произвести компенсационные выплаты и т.д.¹

Контроль за соблюдением требований и условий, установленных соглашением, осуществляется должностными лицами соответствующих федеральных служб. Должностные лица, к ведению которых отнесены полномочия общего контроля, осуществляют фитосанитарный, экологический, финансовый и другие виды контроля. Наряду с общими контрольными полномочиями проводятся и специальные проверки, обусловленные обязанностями инвестора, установленными соглашением, например проверки соблюдения лицензиатами правил и условий лицензий на недропользование; некоторые виды финансового контроля (например, проверки осуществления инвестором разовых выплат и регулярных платежей). Публичный контроль за исполнением инвестором обязательств соглашения, а также общий контроль и надзор, осуществленные в отношении любой коммерческой организации, предусматривают обязанности инвестора, установленные правилами п. 2 ст. 17, п. 2 ст. 18 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» либо другими федеральными законами (например, валютным законодательством применительно к валютно-му контролю).

Таким образом, соглашение о разделе продукции представляет собой особую *разновидность публичной сделки и устанавливает в основном односторонние обязанности инвестора*, при этом к пос-

¹ Релятивные методы имущественной регламентации, предусматривающие обязанности инвестора, определены п. 2 и 3 ст. 7 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции».

леднему применяются также и административные имущественные санкции¹.

25.4. Управление в сферах регионального развития и строительства

Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России) является уполномоченным органом исполнительной власти по осуществлению государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах:

- социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований²;
- административно-территориального устройства;
- разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными министерствами, ведомствами, органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальными органами;
- государственной национальной политики.

Таким образом, *региональное развитие* представляет собой комплекс отраслей публичной регламентации в указанных политико-правовых сферах. К ведению Минрегиона России отнесено также нормативно-правовое регулирование в сферах строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства.

☑ В сфере *нормативного регулирования* Минрегион России принимает правовые акты, устанавливающие нормы и правила, обязательные для исполнения субъектами предпринимательства и публичными органами, в том числе федеральные градостроительные нормативы и правила.

☑ В сфере *аналитического обеспечения* Минрегион России осуществляет мониторинг социально-экономических процессов в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

☑ В сфере *оказания публичных услуг* министерство заключает государственные контракты для собственных нужд, а также оказывает консультационные услуги гражданам (рассматривает их устные и письменные обращения).

¹ Например, имущественные санкции, применяемые к инвестору в случае ненадлежащих действий оператора соглашения (п. 4 ст. 7 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»).

² Минрегион России совместно с Минфином России осуществляет разработку методик выделения средств государственной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям.

☑ В сфере *публичной контрактации*: к ведению Минрегиона России отнесено заключение государственных контрактов для обеспечения собственных нужд, а также функции государственного заказчика федеральных целевых и инновационных программ.

К компетенции Минрегиона России отнесены полномочия по координации деятельности государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключается содержание экономики?
2. Приведите примеры отраслей промышленности.
3. Назовите основные функции и полномочия Минпромторга России.
4. Какова компетенция Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии?
5. Назовите особенности соглашения о разделе продукции.
6. Кто может являться сторонами соглашения о разделе продукции?
7. Каковы условия и порядок раздела продукции?
8. Дайте определение регионального развития.
9. Расскажите о задачах деятельности Минрегиона России.
10. Что вы знаете о компетенции государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

ГЛАВА 26. УПРАВЛЕНИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* организационную структуру управления отраслями агропромышленного комплекса;
 - *уметь* анализировать статутные акты об органах исполнительной власти в сфере АПК, а также законы и подзаконные акты об органах публичного управления в рассматриваемой сфере;
 - *овладеть* практическими навыками, позволяющими отграничивать публичные отношения в сфере АПК от гражданско-правовых отношений.
-

26.1. Методы государственной политики в отраслях сельскохозяйственного производства в советский период

Для советской государственной сельскохозяйственной политики характерны особые методы государственной регламентации. Государственное управление *агропромышленным комплексом* (АПК) в советский период было обусловлено исключительно политической целесообразностью: публично-правовые (общегосударственные) интересы доминировали. Гуманитарным аспектам сельского хозяйства, прежде всего удовлетворению потребностей населения в продовольствии, не уделялось должного внимания. В осуществлении советской государственной сельскохозяйственной политики можно условно выделить следующие этапы: 1) период коллективизации (1928—1930); 2) период директивного управления (1930—1963); 3) период реформирования административной системы управления (1964—1991).

По данным Виктора Сержа (псевдоним известного деятеля ВКП(б) Виктора Львовича Кибальчича), ссылающегося на исследование М. Прокоповича, за период 1929—1936 гг. было репрессировано или физически устранено около 5 млн крестьянских семей¹. О репрессивной политике советского правительства по от-

¹ В 1929 г. в СССР насчитывалось 25,8 млн крестьянских дворов (в 1928 г. — 24,5 млн), а к 1936 г. их количество сократилось до 20,6 млн (см.: *Серж В.* От революции к тоталитаризму: Воспоминания революционера. М.: Праксис; Оренбург: Оренбургская книга, 2001. С. 299).

ношению к крестьянству свидетельствуют данные Андреа Грациози: в 1932 г. были интернированы (главным образом переселены в отдаленные местности) 2,25 млн человек, в концентрационных лагерях содержались около 120 тыс. крестьян¹. Репрессии по отношению к крестьянству являлись причиной их массовой гибели. Так, по данным А. Грациози, в 1932—1933 гг. погибли около 250 тыс. сосланных крестьян; число погибших до осени 1932 г., когда разразился массовый голод, насчитывало «несколько сот тысяч крестьян и столько же пастухов-кочевников»². Следствием репрессий 1917—1933 гг. явилось значительное снижение продуктивности сельскохозяйственного производства: урожай зерновых культур в 1934 г. составил 67,6 млн т (в 1933 г. — 68,4) в отличие от 76,5 млн т в 1913 г.³

Особенность государственной сельскохозяйственной политики в период коллективизации состояла в постоянном увеличении государственных хлебозаготовок и стабильном экспорте зерна, несмотря на его дефицит на внутреннем рынке и, как следствие, голод. В период Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы сельское хозяйство и АПК в целом не относились к приоритетным отраслям, следствием чего и явилось резкое снижение потребления продовольствия населением⁴. Данный период характеризуется усилением административных методов управления в сфере АПК. В 1942 г. для крестьян была установлена норма обязательного минимума работ в колхозе, закрепленная постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 апреля 1942 г. «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней»: с 13 апреля 1942 г. их обязательная норма была повышена до 150 трудодней в хлопковых районах, до 100 — в нечерноземной полосе и северных районах и до 120 в остальных регионах страны (ранее обязательный минимум составлял соответственно 100, 60 и 80 трудодней)⁵. Колхозники, не выполнявшие установленный государством минимум без уважительной причины, привлекались к уголовной ответственности в виде исправительно-трудовых ра-

¹ Грациози А. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне. 1917—1933 гг. М., 2001. С. 49.

² Грациози А. Указ. соч. С. 50.

³ Там же. С. 58.

⁴ В целом потребление продовольственных продуктов на душу населения за годы войны снизилось на 35—40%. По данным А. А. Данилова, А. В. Пыжикова, к концу войны в Сибири на шесть месяцев в расчете на одну крестьянскую семью приходилось 49 г сахара, 13,2 г чая и 2,3 кг печеного хлеба в месяц; 1 яйцо на 15 человек в день (см.: Данилов А. А. Рождение сверхдержавы: СССР в первые послевоенные годы / А. А. Данилов, А. В. Пыжиков. — М., 2001. — С. 120).

⁵ Данилов А. А. Указ. соч. С. 130.

бот на срок до шести месяцев с удержанием 25% заработка в пользу колхоза.

Постановлением Правительства СССР от 31 мая 1947 г. практика военных лет, установившая повышенный минимум трудовой и судебную ответственность за его невыполнение, была сохранена и на последующие годы. Согласно постановлению Совмина СССР от 25 октября 1946 г. «Об обеспечении сохранности государственного хлеба» было предусмотрено рассмотрение судами дел о «хищении хлеба» в 10-дневный срок. К виновным применялись меры по Закону СССР от 7 августа 1932 г., согласно которому за хищение колхозного и кооперативного имущества допускался расстрел с заменой, при смягчающих обстоятельствах, лишением свободы на срок не менее 10 лет. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1947 г. «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества» кража, присвоение и растрата или иное хищение колхозного или иного общественного имущества карались заключением в исправительно-трудовых лагерях на срок от пяти до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой. В 1946 г. в среднем по стране на один трудодень было распределено 0,52 кг хлеба, но хлеба по трудодням вообще не было или он выдавался в счет 15% от заготовленного.

По существу, в указанный период для колхозников была введена трудовая повинность по отношению к государству.

26.2. Структура государственного управления отраслями агропромышленного комплекса

Государственное управление отраслями АПК (растениеводством, животноводством, ветеринарией и др.) осуществляет *Министерство сельского хозяйства Российской Федерации* (Минсельхоз России) и подчиненная ему *Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору* (Россельхознадзор).

К ведению Минсельхоза России относятся государственное управление и координация деятельности в отраслях сельского хозяйства (мясомолочное животноводство, зерновое хозяйство и др.), пищевой и перерабатывающей промышленности¹.

¹ Зерновое хозяйство относится к наиболее динамично развивающимся отраслям сельского хозяйства. Так, в 2000–2001 гг. годовой рост валового сбора зерна составил почти 20 млн т (с 65,5 до 85,2 млн т). В отличие от зернового хозяйства, положение в других отраслях сельскохозяйственного производства не столь ➞

Минсельхоз России осуществляет *нормативно-правовое регулирование* в сфере АПК. Приказами Минсельхоза утверждаются правила и нормы в области ветеринарии, племенного животноводства, мелиорации земель, устанавливающие требования по ведению соответствующих работ и оказанию услуг, обязательные для субъектов предпринимательства. Таким образом, в процессе нормативно-правового регулирования Минсельхоз России определяет правила осуществления предпринимательской деятельности, а также устанавливает порядок реализации публичных разрешительных полномочий. Деятельность Минсельхоза России по оказанию *публичных услуг* обусловлена его полномочиями в сфере государственной контрактации.

Минсельхоз России и Россельхознадзор относятся к *коллегиальным органам* и вправе создавать координационные и совещательные органы.

К ведению Россельхознадзора отнесены полномочия *публичного санкционирования*, предусматривающие выдачу разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее животных, лекарственных средств для животных, выдачу удостоверений на право охоты. Россельхознадзор относится к органам административной юрисдикции. В частности:

- ✓ Россельхознадзор рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.3, ч. 2 ст. 8.6, ст. 10.1—10.3, 10.6—10.8 КоАП РФ (соответственно ст. 23.14, 23.15 КоАП РФ);

- ✓ в качестве органа охраны и контроля объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов, Россельхознадзор рассматривает дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 ст. 23.26 КоАП РФ;

- ✓ должностные лица Россельхознадзора вправе принимать меры административного пресечения, предусмотренные ст. 27.2, 27.3, 27.7—27.10, 27.14 КоАП РФ (в том числе в виде доставления и сопряженного с ним административного задержания; п. 6 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ).

Характерная особенность Минсельхоза России и подчиненных ему ведомств состоит в компактности их систем и малочисленности центральных аппаратов. Создание подчиненных территориальных органов предусмотрено только в системе Россельхознадзора.

➡ благополучно. Например, для животноводства характерна тенденция сокращения поголовья крупного рогатого скота: с 1993 по 2002 г. поголовье указанных сельскохозяйственных животных сократилось почти вдвое (с 52,2 до 26,9 млн голов).

26.3. Публичный контроль и надзор в сфере ветеринарии

Россельхознадзор осуществляет *государственный ветеринарный надзор*¹, который представляет собой систему контроля:

а) за соблюдением юридическими лицами, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами и лицами без гражданства планов противоэпизоотических мероприятий (включая мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней, общих для человека и животных); организации и проведением мероприятий по предупреждению и ликвидации заболеваний животных заразными и незаразными болезнями, охраной территории Российской Федерации от заноса из иностранных государств заразных болезней животных;

б) за соблюдением ветеринарных правил при производстве, переработке, хранении и реализации продуктов животноводства, ввозе в Российскую Федерацию, транзите по ее территории и вывозе подконтрольных ветеринарной службе грузов; производстве, применении и реализации препаратов и технических средств ветеринарного назначения; проектировании, строительстве и реконструкции животноводческих комплексов, птицефабрик, мясокомбинатов, других предприятий по производству и хранению продуктов животноводства; организации крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств граждан, а также за нормированием ветеринарно-санитарных показателей, характеристик и вредных факторов кормов, кормовых добавок и продуктов животноводства, обеспечивающих безопасность их для здоровья человека и животных;

в) за соблюдением требований ветеринарных правил, норм и правил ветеринарно-санитарной экспертизы по безопасности в ветеринарном отношении пищевых продуктов и продовольственного сырья животного происхождения, условий их заготовки, подготовки к производству, изготовления, ввоза на территорию Российской Федерации, хранения, транспортировки и поставок.

Россельхознадзору подчинена *государственная ветеринарная служба Российской Федерации*. Ее органы управления обеспечивают руководство государственным ветеринарным надзором. В систему государственной ветеринарной службы входят:

1) управления ветеринарии в составе органов исполнительной власти субъектов РФ;

2) управления (отделы) ветеринарии в составе администраций районов и городов;

¹ См.: Положение о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 706.

3) станции по борьбе с болезнями животных, ветеринарные лаборатории субъектов РФ, районов и городов;

4) участковые ветеринарные лечебницы, ветеринарные участки, пункты;

5) пограничные и транспортные ветеринарные контрольные пункты, лаборатории ветеринарно-санитарной экспертизы на рынках, подразделения государственного ветеринарного надзора на предприятиях по переработке и хранению продуктов животноводства.

Руководитель Россельхознадзора является по должности главным ветеринарным инспектором РФ и обеспечивает руководство подчиненными ему должностными лицами государственной ветеринарной службы — государственными ветеринарными инспекторами. Должностные лица государственной ветеринарной службы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 10.6—10.8 КоАП РФ.

Специалисты в области ветеринарии, занимающиеся предпринимательской деятельностью, обязаны регистрироваться в соответствующих органах управления государственной ветеринарной службы. Нарушение ветеринарных правил, повлекшее по неосторожности распространение эпизоотии или иные тяжкие последствия, квалифицируется в качестве преступления (ч. 1 ст. 249 УК РФ). При выявлении в результате нарушений ветеринарно-санитарных правил признаков преступления должностные лица государственной ветеринарной службы обязаны передавать материалы в следственные органы для возбуждения уголовных дел.

26.4. Управление в сфере рыбохозяйственной деятельности

Государственное управление и государственный контроль в сфере использования, воспроизводства и охраны *водных биологических ресурсов* (рыб и других водных животных, водных растений) и развития рыбного хозяйства осуществляется *Федеральным агентством по рыболовству* (Росрыболовство), находящимся в непосредственном подчинении Правительства РФ. К ведению Росрыболовства отнесены полномочия в сфере *квотирования* деятельности по вылову (добыче) водных биологических ресурсов, определения квалификационных требований к персоналу судов рыбопромыслового флота и выдачи *паспорта моряка* (т.е. установления отраслевых критериев квалификации соответствующих лиц). Таким образом, Росрыболовство осуществляет нетипичные

для федеральных агентств разрешительные полномочия. К ведению Росрыболовства отнесено *нормативно-правовое регулирование* в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, изучения, воспроизводства и рационального использования водных биологических ресурсов и среды их обитания.

В систему Росрыболовства входят рыбохозяйственные организации, включая территориальные органы по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства, учебные заведения (включая учебный флот), научно-исследовательские и проектно-конструкторские организации, государственные администрации морских рыбных портов (включая аварийно-спасательный флот), государственные унитарные предприятия рыбного хозяйства, представительства Агентства, создаваемые в зарубежных государствах.

Росрыболовство относится к органам *административной юрисдикции*. Должностные лица бассейновых управлений и других органов рыбоохраны системы Росрыболовства рассматривают дела об административных правонарушениях, установленных ч. 1 ст. 23.27 КоАП РФ. В процессе рассмотрения дел об указанных правонарушениях эти должностные лица имеют право беспрепятственного доступа на предприятия, в учреждения, организации независимо от форм собственности.

26.5. Управление в сфере лесного хозяйства

Особую значимость в руководстве отраслями АПК имеет государственное регулирование в сфере лесохозяйственной деятельности, отнесенное к ведению *Федерального агентства лесного хозяйства*. Рослесхоз находится в непосредственном подчинении Правительства РФ и наряду с другими ведомствами с таким статусом наделен специальными полномочиями в сферах нормативно-правового регулирования¹ и публичного контроля².

Полномочия Рослесхоза в сфере *системного контроля* распространяются на подчиненные ему территориальные органы³. Наряду с ними Рослесхоз управомочен проводить контрольные

¹ См. абз. 2 п. 1 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утв. постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 (далее — Положение о Рослесхозе).

² См. абз. 3 п. 1 Положения о Рослесхозе.

³ О статусе территориальных органов Рослесхоза см. п. 4, 6.3, 10.3, 10.4, 10.7, 10.10, 10.11 Положения о Рослесхозе.

мероприятия за деятельностью публичных органов, государственных, муниципальных организаций и частноправовых субъектов, обусловленные проведением государственного лесного контроля¹. Рослесхоз обеспечивает функции публичного надзора за реализацией органами государственной власти субъектов Федерации лесохозяйственных полномочий, по результатам проведения надзорных функций Рослесхоз направляет предписания публичным должностным лицам об устранении выявленных нарушений.

К ведению Рослесхоза отнесены *разрешительные полномочия*, предусматривающие непосредственное или релятивное санкционирование публичной или частноправовой лесохозяйственной деятельности².

Рослесхоз оказывает *публичные услуги*, в том числе консультационные и информационные услуги физическим и юридическим лицам³.

Рослесхоз относится к *юрисдикционным органам*⁴, однако основные юрисдикционные полномочия в сфере пресечения, предупреждения и рассмотрения нарушений лесного законодательства отнесены к ведению региональных публичных органов (см. ст. 23.24.1 КоАП РФ).

26.6. Публичная регламентация в сфере алкогольного рынка

Функции осуществления государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также функции публичного контроля и надзора в этой сфере возложены на Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка. Росалкогольрегулирование находится в непосредственном подчинении федерального Правительства, к ее ведению отнесены функции лицензирования деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. В качестве лицензирующего органа Росалкогольрегулирование осуществляет лицензионный контроль, а также в фис-

¹ См. п. 5.4.17–5.4.18 Положения о Рослесхозе.

² См. п. 5.4.24, 5.4.25 Положения о Рослесхозе.

³ См. п. 5.11, 6.8 Положения о Рослесхозе.

⁴ См. п. 6.11 Положения о Рослесхозе, п. 32 ч. 2 ст. 28. 3 КоАП РФ.

кальных целях обеспечивает контроль за предоставлением лицензиями деклараций¹.

В качестве органа административной юрисдикции Росалкогольрегулирование рассматривает дела об административных правонарушениях в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предусмотренные ч. 2.1, 3 ст. 14.16, ч. 2 ст. 14.17, ст. 14.19 и 15.13 КоАП РФ (см. ст. 23.50 КоАП РФ)².

Таким образом, Росалкогольрегулирование, как и все иные федеральные органы исполнительной власти, непосредственно подчиненные Правительству РФ, осуществляет также и отдельные полномочия министерств (в части нормативно-правового регулирования).

Контрольные и надзорные функции Росалкогольрегулирования реализуются в целях защиты прав потребителей. Федеральная служба обеспечивает контроль за качеством и безопасностью производственной деятельности в сфере, отнесенной к ее ведению, а также в целях обеспечения фискальных потребностей.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Расскажите об этапах советской государственной сельскохозяйственной политики.
2. Каковы функции, права и обязанности Минсельхоза России?
3. Каков правовой статус Россельхознадзора?
4. Назовите меры административного пресечения, которые уполномочены применять должностные лица Россельхознадзора.
5. Какие органы входят в систему Государственной ветеринарной службы?
6. Приведите примеры административных правонарушений, которые рассматривают должностные лица Государственной ветеринарной службы.
7. Укажите полномочия Росрыболовства.
8. Каковы цели квотирования деятельности по вылову (добыче) водных биологических ресурсов?
9. Что вы знаете о компетенции Рослесхоза?
10. Укажите задачи деятельности Комиссии Правительства РФ по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса.

¹ Лицензирование деятельности в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляется в соответствии с гл. III Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Предписания Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» не применяются к отношениям, обусловленным производственно-хозяйственной деятельностью в этой сфере (см. п. 2 ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

² См.: п. 5.7 Положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка, утв. постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154.

ГЛАВА 27. УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСПОРТНЫМ КОМПЛЕКСОМ И ДОРОЖНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении публичного управления отраслями транспортного комплекса и дорожным хозяйством;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минтрансе России и подчиненных ему публичных органах;
 - *овладеть* практическими навыками исследования форм и методов публичного управления в рассматриваемых отраслях.
-

27.1. Организационная структура управления отраслями транспортного комплекса

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) обеспечивает общее государственное управление и регулирование транспортного комплекса. К подчиненным Минтрансу России отраслям транспортного комплекса относятся воздушный транспорт (гражданская авиация), морской, внутренний водный, железнодорожный, автомобильный, городской электрический (включая метрополитен), промышленный транспорт. Минтранс России осуществляет нормативно-правовое регулирование в отраслях транспортного комплекса и дорожного хозяйства. Ему подчинены пять федеральных ведомств:

- *Федеральная служба по надзору в сфере транспорта* (Ространснадзор);
- *Федеральное агентство воздушного транспорта* (Росавиация);
- *Федеральное агентство железнодорожного транспорта* (Росжелдор);
- *Федеральное агентство морского и речного транспорта* (Росморречфлот);
- *Федеральное дорожное агентство* (Росавтодор).

Приказами Минтранса России утверждаются правила перевозок пассажиров, баланса груза, грузобагажа в соответствии

с транспортными уставами и кодексами. Минтранс России заключает международные договоры, регламентирующие перевозочный процесс, а также обеспечивает реализацию обязательств Российской Федерации, обусловленных такими договорами; осуществляет виды деятельности, отнесенные к ведению министерств, и в отличие от большинства федеральных органов исполнительной власти не наделен эксклюзивными полномочиями. В частности, Минтранс России не участвует в отношениях, вытекающих из договоров публичной контрактации.

Федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Минтрансу России, осуществляют различные *разрешительные полномочия*.

☑ Наибольший объем таких полномочий отнесен к ведению Ространснадзора, который является лицензирующим органом применительно к 10 видам деятельности в сфере транспортного комплекса¹; сертифицирует деятельность юридических и физических лиц. Лицензионные полномочия реализуются в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»: Ространснадзор выдает лицензию, приостанавливает ее действие и иницирует процедуру судебного аннулирования лицензии.

☑ Индивидуальными правовыми актами Росавиации устанавливаются меры директивных (непосредственных) ограничений прав: Росавиация проводит сертификацию аэродромов, аэропортов, юридических лиц, обеспечивающих воздушные перевозки, выдает свидетельства об аккредитации представительств иностранных организаций гражданской авиации.

☑ Росавтодор вправе устанавливать непосредственные ограничения: он выдает разрешения на международные перевозки пассажиров, багажа и грузов в случаях, установленных межправительственными соглашениями о международном автомобильном сообщении, производит государственную регистрацию прав на земельные участки, изымаемые для публичных нужд.

В указанных случаях ограничения обусловлены существом регулируемого правоотношения и устанавливаются *ненормативными актами*, принимаемыми Росавиацией и Росавтодором в процессе правоприменительной деятельности. К мерам релятивных (косвенных) ограничений прав относятся разрешения, выдаваемые Росавиацией при выполнении полетов, обусловленных международными договорами².

¹ См. п. 20–29 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

² Росавиация разрешает проведение полетов, предусмотренных международными соглашениями, а также санкционирует установление пунктов пропуска через государственную границу РФ на аэродромах и в аэропортах.

☑ Релятивные ограничения прав устанавливаются также *индивидуальными правовыми актами* Росжелдора и Росморречфлота. Например, Росжелдор санкционирует открытие железнодорожных станций и железнодорожных путей, принимает решения о временном прекращении перевозочной деятельности, Росморречфлот выдает удостоверения личности моряка (паспорта моряка) на морском и речном транспорте, а также санкционирует привлечение иностранных работников в отраслях транспортного комплекса, отнесенных к его ведению.

К ведению органов исполнительной власти, подчиненных Минтрансу России, отнесены полномочия в сфере публичной контрактации и по оказанию консультационной помощи гражданам и юридическим лицам¹. Рассматриваемые ведомства, за исключением Росавтодора, имеют систему территориальных органов и обладают многочисленными центральными аппаратами, в структуру которых входят управления и отделы. Таким образом, Росавиация, Росжелдор, Росморречфлот и Росавтодор наделены различными по содержанию разрешительными полномочиями, собственными федеральным службам.

В административно-юрисдикционной сфере ведомства, подчиненные Минтрансу России, наделены следующими полномочиями:

✓ должностные лица Ространснадзора рассматривают дела об административных правонарушениях, возложенные на органы Российской транспортной инспекции (ч. 1 ст. 23.36 КоАП РФ), органы авиационного транспорта (ч. 2 ст. 23.42, ч. 1 ст. 23.43 КоАП РФ). Указанные должностные лица вправе применять меры административного пресечения в виде осмотра помещений, изъятия вещей и документов, ареста товаров;

✓ помимо указанных мер административного пресечения должностные лица Ространснадзора вправе осуществлять доставку, административное задержание и личный досмотр (п. 4 ч. 1 ст. 27.2, ч. 2 ст. 27.7 КоАП РФ).

27.2. Контроль и надзор в сфере транспортного комплекса

В системе Ространснадзора находится *Российская транспортная инспекция* (Ространсинспекция). Руководитель Ространснадзора по должности является главным государственным транспорт-

¹ Росжелдор оказывает публичные услуги владельцам инфраструктуры железнодорожного транспорта.

ным инспектором РФ¹. К ведению Ространсинспекции отнесены юрисдикционные полномочия: должностные лица Ространсинспекции рассматривают дела об административных правонарушениях, определенных в ч. 1 ст. 23.36 КоАП РФ.

Применительно к *международным автомобильным перевозкам* права и обязанности должностных лиц Ространсинспекции определены Положением о государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1272. Согласно п. 18 данного Положения при проведении транспортного контроля должностные лица органов Ространсинспекции имеют право:

а) останавливать транспортные средства, осуществляющие международные автомобильные перевозки, для проверки в контрольных пунктах;

б) в случае нарушения международных договоров Российской Федерации выдавать перевозчику или его представителю обязательное для исполнения предписание об устранении нарушения.

В компетенцию Ространсинспекции входит государственный контроль за соблюдением требований при эксплуатации транспорта.

27.3. Государственное управление в сфере железнодорожного транспорта

Системообразующая роль железнодорожного транспорта подтверждается объемом выполняемых им перевозок: доля этого вида транспорта превышает 80% всего грузооборота в России (исключая перевозки трубопроводным транспортом). В системе железнодорожного транспорта занято около 1 млн 700 тыс. человек, что составляет более 2% трудоспособного населения России.

Проведение государственной политики в сфере железнодорожного транспорта, а также функции управления государственным имуществом в этой сфере отнесены к ведению Росжелдора системы Минтранса России. В области перевозочного процесса Росжелдор разрабатывает и утверждает график движения поездов, координирует работу железных дорог, осуществляет иные функции, обеспечивающие единое централизованное управление перевозочным процессом в Российской Федерации; реализует государственную политику в сфере безопасности движения на железнодорожном транспорте.

¹ См. Положение о полномочиях должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющих контрольные (надзорные) функции, утв. постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Приведите примеры отраслей, входящих в транспортный комплекс.
2. Каковы основные функции Минтранса России.
3. Какие федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Минтранса России?
4. Какими ведомственными актами утверждаются правила перевозок пассажиров, баланса груза и грузобагажа?
5. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет процедуры лицензирования в сфере транспорта?
6. Какова компетенция Росавиации?
7. Назовите полномочия Росавтодора.
8. Какие права и обязанности Росжелдора вы знаете?
9. Перечислите основные полномочия Росморречфлота.
10. В чем заключаются функции деятельности Ространснадзора?

ГЛАВА 28. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРАХ СВЯЗИ И ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении публичного управления в рассматриваемых сферах;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минкомсвязи России и подчиненных этому министерству публичных органах;
 - *овладеть* практическими навыками исследования форм и методов публичного контроля в сфере связи.
-

28.1. Организационная структура управления

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) осуществляет нормативно-правовое регулирование в сферах информационных технологий, массовых коммуникаций, электросвязи, почтовой связи и средств массовой информации. Ему подчинены:

- *Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций* (Роскомнадзор);
- *Федеральное агентство связи* (Россвязь);
- *Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям* (Роспечать).

В соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» Минкомсвязь России устанавливает требования к публичным организациям и субъектам предпринимательства при пользовании ими сетями электросвязи.

В состав *единой сети электросвязи Российской Федерации* входят сеть связи общего пользования, выделенные сети связи и другие сети связи, обеспечивающие передачу информации при помощи электромагнитных систем. Сети *связи специального назначения* (сети спецсвязи, спецсвязь) в отличие от других элементов единой сети электросвязи предназначены исключительно для обес-

печения публичных потребностей и не могут быть использованы в коммерческих целях¹.

Спецсвязь осуществляется государственными органами и организациями, предназначенными для обеспечения абонентов президентской и правительственной связи и удовлетворения иных общегосударственных потребностей². В состав единой системы органов спецсвязи входят *Служба специальной связи и информации при Федеральной службе охраны Российской Федерации* (Спецсвязь России), центры специальной связи и информации (территориальные органы Спецсвязи России), а также подразделения связи специального назначения.

Государственное регулирование в области *связи гражданского назначения* осуществляется Роскомнадзором посредством обеспечения разрешительной и контрольно-надзорной деятельности. Роскомнадзор выдает лицензии на оказание услуг связи, приостанавливает их действие, а также аннулирует лицензии, в случаях, не требующих оспаривания, т.е. когда коллизия не может возникнуть. Это происходит при наступлении не нуждающихся в судебном доказывании юридических фактов, возникновение которых заведомо несовместимо с деятельностью лицензиата, например в случаях ликвидации юридического лица или прекращения действия свидетельства о государственной регистрации индивидуального предпринимателя. Судебное аннулирование лицензии предусмотрено при совершении лицензиатом оспори- мых нарушений, например несоблюдения обязательств по оказанию услуг связи³. Такие нарушения могут быть выявлены в ходе судебного рассмотрения иска лицензирующего органа или иных лиц, ходатайствующих об аннулировании лицензии.

К иным особенностям лицензирования, установленным Федеральным законом «О связи» и не предусмотренным другими федеральными законами, регламентирующими лицензионные отношения⁴, относятся:

¹ Согласно п. 1 ст. 16 Федерального закона «О связи» сети связи специального назначения предназначены для нужд государственного управления, обороны, безопасности, обеспечения правопорядка и не могут использоваться для возмездного оказания услуг связи, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

² Правительственная и президентская связь входят в единую систему специальной связи.

³ Случаи, когда аннулирование лицензии допускается только по решению суда, установлены в п. 1 ст. 39 Федерального закона «О связи». Судебное аннулирование лицензии в указанных случаях осуществляется независимо от того, оспаривает ли лицензиат факт правонарушения.

⁴ Применение предписаний Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» возможно также и в случае регламентации лицензионных процедур в сфере оказания услуг связи (см. п. 1 ч. 4 ст. 1 указанного Федерального закона).

1) выдача лицензий при наличии разрешения государственной комиссии по радиочастотам при Минкомсвязи России и в зависимости от результатов проводимых Россвязью торгов (аукциона, конкурса);

2) определение особых временных параметров действия лицензии — от трех до 25 лет, при этом конкретный срок действия лицензии устанавливается непосредственно лицензирующим органом¹;

3) разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотным спектрам.

Минкомсвязи России оказывает *государственные услуги публичным организациям*, например при заключении контрактов на оказание услуг для государственных нужд, а также *консультационные услуги гражданам*².

Роскомнадзор имеет обширную систему подчиненных территориальных органов, выдает разрешения по эксплуатации сетей (сооружений) связи, а также регистрирует средства связи гражданского назначения. К его ведению отнесена *регистрация средств массовой информации*. Роскомнадзор оказывает государственные услуги в сфере публичной контрактации, а также предоставляет бесплатные консультационные услуги государственным органам и гражданам. К ведению Минкомсвязи России и Россвязи отнесены релятивные разрешительные полномочия в сферах *сертификации средств связи* (организации проведения сертификации), а Россвязь, кроме того, организует *проведение торгов на получение лицензий*, а также осуществляет иные полномочия в области публичного санкционирования (например, присваивает радиочастоту или радиочастотный канал для радиоэлектронных средств). Таким образом, Россвязь в опосредованных формах участвует в реализации разрешительных полномочий Роскомнадзора; Минкомсвязь и Роскомнадзор относятся к *регистрирующим органам*³.

¹ Наличие столь продолжительного фиксированного максимального срока действия лицензии свойственно только лицензированию в области связи.

² В отличие от Минкомсвязи России федеральные министерства, как правило, не оказывают публичных услуг госорганам и гражданам. Соответствующие полномочия отнесены к ведению подчиненных министерствам федеральных органов исполнительной власти.

³ Россвязь организует систему сертификации в области связи, включающую в себя органы по сертификации и испытательные лаборатории. К непосредственному ведению Минкомсвязи России отнесены полномочия по организации проведения обязательной сертификации информационных технологий, предназначенных для обработки государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей; регистрации государственных информационных ресурсов и систем.

Государственное регулирование в сфере связи осуществляется не только органами исполнительной власти, отдельные полномочия в этой сфере отнесены к ведению *Государственной комиссии по радиочастотам* — межведомственного коллегиального органа при Минкомсвязи России. Комиссия наделена властными полномочиями по обеспечению доступа пользователей к радиочастотному спектру. В ее состав входят представители федеральных органов исполнительной власти, в том числе подчиненных Минкомсвязи России ведомств. Председателем Комиссии *ex officio* является министр связи и массовых коммуникаций РФ.

28.2. Обеспечение государственной политики в сфере информационных технологий и связи

К ведению Минкомсвязи России и подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти отнесено государственное управление в сферах электрической, почтовой связи и информатизации. *Электрическая связь* представляет собой передачу или прием знаков, сигналов, письменного текста, изображений и звуков по проводной, оптической и другим электромагнитным системам. Почтовая и фельдъегерская связь различаются по виду отправлений и абонентам информации. *Почтовая связь* представляет собой прием, обработку, перевозку и доставку почтовых отправлений, а также денежных переводов. Получателями отправлений *фельдъегерской связи* являются высшие должностные лица органов государственной власти. В качестве абонентов фельдъегерской связи эти лица получают отправления особой важности, документы, содержащие совершенно секретную, секретную и иную информацию. Все документы Президента РФ, федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ, органов военного управления и администрации промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение, содержащие совершенно секретную и секретную информацию, подлежат доставке только сотрудниками фельдъегерской связи.

Электрическая связь осуществляется с помощью *сетей электросвязи* — технологических систем, обеспечивающих телефонную, телеграфную или факсимильную передачу информации. Минкомсвязи России и подчиненные ему ведомства обеспечивает единое централизованное управление взаимоувязанной *сетью связи Российской Федерации*, представляющей собой систему технологически сопряженных *сетей связи общего пользования и ведомственных*

сетей электросвязи. Абонентами сетей связи общего пользования могут быть любые юридические или физические лица. В отличие от них ведомственные сети электросвязи создаются и действуют в системах федеральных органов исполнительной власти и предназначены исключительно для удовлетворения их информационных потребностей. На территории РФ любыми юридическими или физическими лицами, включая и иностранных инвесторов, могут создаваться выделенные сети связи, не имеющие выхода на сеть связи общего пользования.

Целью государственной политики в области связи и информатизации является обеспечение публичных (общегосударственных) и индивидуальных (частноправовых) интересов в сферах государственного управления и информационной безопасности. Государственное управление *объектами гражданской связи* (почтовой и электрической) отнесено к ведению Минкомсвязи России и подчиненных ему ведомств. Предназначением государственного управления *объектами специальной связи* (систем шифрованной и засекреченной связи) является обеспечение информационной безопасности. Осуществление государственного контроля в этой сфере отнесено к ведению ФСО России, ФСБ России, СВР России, ГФС России и других подчиненных Президенту РФ федеральных органов исполнительной власти. Государственное управление объектами гражданской и специальной связи осуществляется посредством:

- лицензирования деятельности по оказанию услуг связи;
- сертификации технических средств и услуг связи¹;
- обеспечения контроля и надзора.

Для *лицензирования деятельности в сфере связи* характерно преобладание административных методов: лицензирующий орган выдает лицензии, приостанавливает их действие и аннулирует лицензии². Роскомнадзор лицензирует деятельность юридических и физических лиц, связанную с предоставлением услуг связи. К ведению Россвязи отнесены полномочия по *организации системы сертификации в сфере связи*. В процессе сертификации должност-

¹ *Сертификат* — это документ, подтверждающий, что надлежащим образом идентифицированные оборудование или услуги связи соответствуют установленным стандартам, иным нормам и требованиям. Лицензия и сертификат относятся к правоустанавливающим документам, подтверждающим легитимный статус их обладателей. Вместе с тем указанные документы представляют собой и *специальные разрешения* на осуществление деятельности в области связи.

² Лицензирование услуг связи проводится в соответствии с паллиативными процедурами лицензирования (ср. п. 1 ч. 4 ст. 1 с п. 36 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»; см. также подпараграф «Правовые режимы лицензирования» параграфа 22.3.

ные лица указанного органа подтверждают соответствие технических средств и услуг связи требованиям, предъявляемым законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами. Полномочия Россвязи в сфере сертификации не распространяются на системы специальной связи Минобороны России, МВД России и других силовых федеральных министерств и ведомств.

К ведению Роскомнадзора отнесено осуществление *государственного надзора и контроля в области связи*. Надзор за связью осуществляется государственными инспекторами по надзору за связью и информатизацией в Российской Федерации. Руководитель Роскомнадзора по должности является главным государственным инспектором по надзору за связью и информатизацией в Российской Федерации, а его заместители — заместителями главного государственного инспектора по надзору за связью в Российской Федерации. Государственные инспекторы по надзору за связью и информатизацией вправе приостанавливать или прекращать деятельность в области связи юридических и физических лиц, не имеющих лицензий на предоставление услуг в области связи или нарушающих условия выданных лицензий. Государственным инспекторам подведомственно рассмотрение административных правонарушений, предусмотренных ст. 13.2—13.4, 13.6—13.9, 13.18 КоАП РФ.

К ведению Минкомсвязи России и подчиненных ему ведомств отнесено осуществление государственного управления в области информатизации.

Информатизация представляет собой организационный процесс удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, государственных органов и юридических лиц в области информации. Таким образом, важнейшим предназначением информатизации является обеспечение правового регулирования лиц, действующих в области связи, предоставляющих услуги связи или пользующихся этими услугами.

Минкомсвязи России издает нормативные акты, определяющие порядок предоставления органам государственной власти и организациям услуг электрической и почтовой связи, включая международные телефонные разговоры. Указанные акты являются обязательными для выполнения всеми физическими и юридическими лицами, предоставляющими услуги связи или пользующимися ими.

Компетенция Минкомсвязи России в сфере *управления объектами специальной связи* ограничена: координационные полномочия министерства распространяются по преимуществу на федеральные министерства, ведомства, действующие в сфере гражданской связи. При осуществлении государственной поли-

тики в области связи и информатизации Минкомсвязи России согласовывает лишь отдельные полномочия с министерствами, ведомствами, обеспечивающими информационную безопасность, в частности, со Службой специальной связи и информации при ФСО России и Спецстроем России.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие сети входят в состав единой сети электросвязи Российской Федерации?
2. Каковы особенности обеспечения связи специального назначения?
3. Какие полномочия отнесены к ведению Минкомсвязи России?
4. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет лицензирование в сфере связи?
5. Назовите различия между почтовой и фельдъегерской связью.
6. Какие публичные органы власти осуществляют управление объектами специальной связи?
7. Опишите полномочия Роскомнадзора.
8. Что входит в компетенцию Роспечати?
9. Назовите права и обязанности Россвязи.
10. Охарактеризуйте системы сертификации в сфере связи.

ГЛАВА 29. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* организационную структуру управления;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минприроды России и подчиненных этому министерству публичных органах;
 - *овладеть* практическими навыками анализа публичных предписаний законодательства об экологической экспертизе.
-

29.1. Организационная структура управления

Государственное управление в сфере *охраны окружающей среды и природопользования* осуществляется в целях обеспечения федеральными органами исполнительной власти контроля за исполнением природоохранного законодательства. Федеральным органом исполнительной власти, который проводит государственную политику и осуществляет управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, является *Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации* (Минприроды России). Ему подведомственны:

- *Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды* (Росгидромет);
- *Федеральная служба по надзору в сфере природопользования* (Росприроднадзор);
- *Федеральное агентство водных ресурсов* (Росводресурсы);
- *Федеральное агентство по недропользованию* (Роснедра).

Полномочия по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ в отдельных отраслях промышленной деятельности, а также полномочия в сфере нормативно-правового регулирования отнесены к ведению *Федеральной службы по экологическому,*

*технологическому и атомному надзору*¹. Ростехнадзор находится в непосредственном подчинении Правительства РФ.

Минприроды России определяет порядок осуществления подведомственными ему органами разрешительных полномочий (порядок выдачи и переоформления лицензий и разрешений и др.). В отличие от многих других министерств Минприроды России оказывает *публичные услуги в сфере государственной контрактации*, а также *консультационные услуги гражданам* (министерство осуществляет эти виды деятельности наряду с подчиненными ему ведомствами). Положением о Минприроды России предусмотрено создание подчиненных ему территориальных органов; такие же органы действуют в системах федеральных органов исполнительной власти, находящихся в его ведении.

Росприроднадзор, Росводресурсы и Роснедра осуществляют *правоприменительную деятельность*. Принимаемые ими индивидуальные правовые акты устанавливают запреты и ограничения предпринимательской деятельности в сфере природопользования. Роснедра проводят экспертизу проектов геологического изучения недр и соответствующей технической документации. Росприроднадзор проводит *государственную экологическую экспертизу* проектов нормативных правовых актов и иных документов, предусматривающих осуществление хозяйственной деятельности, связанной с потенциальным негативным воздействием на окружающую природную среду.

Подчиненные Минприроды России ведомства оказывают платные и безвозмездные *публичные услуги*. В частности, Роснедра предоставляют геологическую информацию о недрах на основе возмездного договора, Росводресурсы предоставляют публичным организациям и субъектам частного права данные государственного водного кадастра.

Штатная численность сотрудников центральных аппаратов Минприроды России и подчиненных ему федеральных ведомств относительно невелика, государственные служащие в основном сосредоточены в соответствующих территориальных органах.

Росгидромет является лицензирующим органом применительно к деятельности в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях и работам по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления²; он оказывает *публичные услуги*, в частности распространяет экологическую

¹ См. абз. 1 п. 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (далее — Положение о Ростехнадзоре).

² См. п. 44, 45 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

информацию, в том числе экстренную информацию об опасных природных явлениях, фактических и прогнозируемых резких изменениях погоды и загрязнении окружающей природной среды, угрожающих жизни и здоровью населения, и *консультационные услуги* гражданам и юридическим лицам.

Росгидромет является специально уполномоченным государственным органом в области гидрометеорологии и смежных с ней областях¹. Полномочия Росгидромета в качестве лицензирующего органа регламентируются Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности». Росгидромет осуществляет отдельные функции в сфере *экологического контроля*, в частности, проводит государственный мониторинг атмосферного воздуха и континентального шельфа Российской Федерации; оказывает *публичные информационные услуги*, связанные с предоставлением потребителям сведений, относимых к экологической информации, а также публичные услуги в сфере государственной контрактации.

В единую систему Росгидромета входят центральный аппарат (его управления и отделы) и территориальные органы — территориальные управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

В юрисдикционной сфере ведомства, подчиненные Минприроды России, а также Ростехнадзор, наделены следующими полномочиями:

- ✓ Росприроднадзор, Росводресурсы, Роснедра и Росгидромет рассматривают дела об административных правонарушениях, определенных предписаниями ч. 1 ст. 23.29 КоАП РФ;

- ✓ Росводресурсы и Роснедра составляют протоколы об административных правонарушениях и направляют их для рассмотрения в Росприроднадзор, а также вправе применять к лицам, подозреваемым в совершении проступка, меры административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, ареста товаров и иных вещей (ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10, ч. 1 ст. 27.14 КоАП РФ);

- ✓ Росприроднадзор и Ростехнадзор наделены более значимыми властными полномочиями, их должностные лица вправе применять меры административного пресечения в виде доставления и сопряженных с ним мер пресечения в виде административного задержания и личного досмотра (п. 6 ч. 1 ст. 27.2, ч. 2 ст. 27.7 КоАП РФ).

¹ См. ст. 5 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе».

Ростехнадзор относится к *лицензирующим органам*, к его ведению отнесено лицензирование по пяти видам деятельности в области промышленной безопасности и в других сферах, оказывающих потенциальное негативное воздействие на окружающую среду¹. Ростехнадзор принимает также *индивидуальные правовые акты*, в том числе *разрешения*. В отличие от лицензий, разрешения санкционируют и осуществление некоммерческих видов деятельности, например, связанных с управлением объектом атомной энергии. Выдача разрешений обусловлена потребностями публичного контроля и надзора на опасных производственных объектах в сферах атомной энергетики и промышленной безопасности и не всегда связана с регламентацией деятельности субъектов предпринимательства. Ростехнадзор наделен обширными полномочиями, устанавливающими релятивные ограничения частноправовой деятельности. В соответствии со своими *координационными полномочиями* Ростехнадзор согласовывает технические проекты в области недропользования, нормативы потерь полезных ископаемых при их добыче и т.п. Ростехнадзор оказывает *публичные услуги*, обусловленные государственной контрактацией, а также бесплатные консультационные услуги субъектам предпринимательства и гражданам.

К ведению Росприроднадзора отнесено проведение *государственной экологической экспертизы*, включающей в себя проведение экспертизы проектов правовых актов органов государственной власти (в том числе и актов индивидуального применения), проектов международных договоров, федеральных программ развития промышленной деятельности.

29.2. Публичные контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды и природопользования

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют *экологический контроль*, предназначением которого является наблюдение за состоянием окружающей природной среды и ее

¹ К ведению Ростехнадзора отнесено лицензирование деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов, химически опасных производственных объектов, производству маркшейдерских работ, деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности и деятельности по разработке, производству, испытанию, хранению, реализации, утилизации и применению взрывчатых материалов промышленного назначения (см. п. 10, 12, 13, 43, 49 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности. Обеспечение экологического контроля отнесено к ведению главного государственного инспектора Российской Федерации по охране природы и подчиненных ему государственных инспекторов. Руководитель Росприроднадзора — главный государственный инспектор Российской Федерации по охране природы — определяет права и обязанности должностных лиц, осуществляющих экологический контроль. Государственные инспекторы по охране природы рассматривают дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 ст. 23.29 КоАП РФ.

Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляют государственные инспекторы по охране природы. К их ведению отнесены обеспечение контроля за соблюдением стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, установление нормативов выбросов загрязняющих веществ и других условий, определенных разрешениями на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух. При осуществлении контрольных функций государственные инспекторы по охране природы наделены властными полномочиями, в том числе полномочиями административного принуждения. Они вправе непосредственно применять меры административного принуждения: аннулировать разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух или приостанавливать их действие, а также рассматривать дела об административных правонарушениях юридических и физических лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха.

Государственный мониторинг состояния недр (ГМСН) осуществляет Росгидромет. ГМСН представляет собой систему регулярных наблюдений, сбора, накопления, обработки и анализа информации, оценки состояния геологической среды и прогноза ее изменения под влиянием естественных природных факторов, недропользования и других видов хозяйственной деятельности. Таким образом, предназначение ГМСН во многом тождественно целям экологического контроля. Организацию работ в указанной сфере Минприроды России осуществляет во взаимодействии с другими специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды и природопользования.

Минприроды России, Росгидромет, другие федеральные министерства, ведомства, органы исполнительной власти субъектов РФ входят в состав *государственной службы наблюдения за*

состоянием окружающей природной среды, к ведению которой отнесены сбор, аналитическая обработка и распространение экологической информации, разработка прогнозов природных стихийных бедствий и др.

Росгидромет осуществляет *государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы*. Заместитель руководителя Росгидромета — главный государственный инспектор по надзору за проведением указанных работ и подчиненные ему инспекторы в процессе надзора проверяют соблюдение лицензиатами требований и условий лицензирования¹. Государственный надзор осуществляется в виде проверок, экспертиз, инспекций и в других организационно-правовых формах. Государственные инспекторы Росгидромета рассматривают дела о нарушении лицензионных требований и условий, вносят представления о приостановлении действия лицензий либо инициируют судебную процедуру аннулирования лицензий².

29.3. Экологическая экспертиза

Объекты экологической экспертизы

Минприроды России осуществляет государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сферах охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Предпринимательская или некоммерческая деятельность, осуществление которой сопряжено с потенциальным причинением вреда окружающей среде, подлежит *экологической экспертизе*, организация и проведение которой отнесены к компетенции Росприроднадзора.

Экологическая экспертиза может быть *государственной*, проводимой Росприроднадзором и ее территориальными органами, и *общественной*, организуемой муниципальными органами по инициативе граждан или юридических лиц. Экологической экспертизе подлежат проекты нормативных правовых актов и актов индивидуального применения, реализация которых может привести к не-

¹ См. п. 5 Положения о государственном надзоре за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 946.

² О видах деятельности, лицензирование по которым отнесено к ведению Росгидромета, см. в параграфе 29.1.

гативным экологическим последствиям. Требования экологической экспертизы распространяются только на *документированную информацию* (т.е. экспертная проверка не проводится непосредственно в отношении объектов недвижимости, проверяется только градостроительная документация, например проекты строительства и проекты хозяйственной деятельности, другие документы, предусматривающие создание таких объектов). Экспертиза не предусматривает осуществления действий, ограничивающих права лица (например, в этих случаях не проводятся досмотр служебных помещений, выездные проверки, выемка документов и другие властные действия, осуществляемые при назначении государственного контроля (надзора)). Экологическая экспертиза всегда проводится *стационарно*, т.е. по месту нахождения экспертного органа, и предусматривает проверку документов, исчерпывающий перечень которых установлен в ст. 11–12 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». Инициатором экспертизы всегда является хозяйствующий субъект (как правило, субъект предпринимательства), легитимная коммерческая деятельность которого возможна только при наличии положительного экспертного заключения.

Таким образом, *государственная экологическая экспертиза* представляет собой разновидность деятельности по оказанию *возмездных публичных услуг*. Такие услуги предоставляются любому субъекту предпринимательства, причем гражданская правоспособность лица возникает после их предоставления, т.е. в момент получения *положительного заключения экспертизы*, утвержденного Росприроднадзором. Финансирование хозяйственных проектов осуществляется при наличии указанного документа¹.

К объектам экологической экспертизы относятся также проекты правовых актов органов исполнительной власти в случаях, когда такими актами регламентируется *хозяйственная деятельность государственных унитарных предприятий*². Функции по нормативно-правовому регулированию, а также правоприменительные функции федеральных служб, федеральных агентств осуществля-

¹ Статус экспертного заключения, выдаваемого субъекту предпринимательства в указанных случаях, установлен п. 5 ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Непосредственное осуществление экспертных действий отнесено к ведению экспертной комиссии. Статус этого коллегиального органа определен в ст. 15 данного Федерального закона.

² В соответствии со ст. 11 и 12 указанного Федерального закона к объектам обязательной государственной экологической экспертизы относятся проекты всех правовых актов, в том числе и актов индивидуального применения, однако статус экспертного заключения определен только в отношении нормативных правовых актов.

ются по согласованию с Росприроднадзором. Проекты ведомственных правовых актов при наличии отрицательного заключения государственной экологической экспертизы направляются вынесшим их органам для внесения соответствующих корректив¹.

Таким образом, государственной экологической экспертизе подлежат *документы, регламентирующие коммерческую или публичную деятельность*.

Росприроднадзор (его территориальный орган) при вынесении *отрицательного экспертного заключения* по ходатайству коммерческой организации обязан уведомить об этом орган по охране окружающей природной среды, а также банковскую организацию, финансирующую проведение хозяйственной деятельности. Осуществление субъектом предпринимательства хозяйственной деятельности без проведения государственной экологической экспертизы либо при наличии отрицательного экспертного заключения квалифицируется по ч. 1 ст. 8.4 КоАП РФ².

Содержание экспертной деятельности

Проведение государственной экологической экспертизы предусматривает и определенные функции *государственного контроля, осуществляемого до начала реализации хозяйственных проектов*, воздействующих на окружающую среду, или в процессе указанной коммерческой деятельности. Контроль отнесен к ведению государственных (муниципальных) органов и включает в себя выявление случаев незаконной деятельности, подлежащей экологической экспертизе, но осуществляемой без ее проведения; проверку достоверности документов, представленных на экспертизу. К властным полномочиям государственных экспертных органов относится и принятие актов индивидуального применения — представлений, выносимых после выявленного правонарушения, т.е. квалификация проступка в этих случаях осуществляется после соответствующих мероприятий по контролю.

О сопряженности публичной экспертной и контрольной деятельности свидетельствуют административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц, осуществляющих государственный

¹ Применительно к проектам нормативных правовых актов см. последний абзац п. 5 ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

² При квалификации соответствующих правонарушений следует учитывать, что ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), в данном случае не применяется. Совершение банковской организацией указанного правонарушения квалифицируется по ч. 1 ст. 8.4 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность *ad hoc*.

экологический контроль, в частности отнесение к их ведению рассмотрения дел о нарушениях законодательства об экологической экспертизе (т.е. выявлению таких проступков предшествует проведение экологического контроля).

Меры публичного принуждения, осуществляемые при проведении экологической экспертизы, регламентируются Федеральным законом «Об экологической экспертизе», а также — применительно к контрольной деятельности — Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанными федеральными законами установлены различные властные полномочия должностных лиц. Для установления соотносимости властных действий, предусмотренных данными федеральными законами, необходимо выявить корреляцию их предписаний¹.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» государственный контроль включает в себя проверку соблюдения субъектами предпринимательства при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам, работам, услугам, установленных федеральными законами, в том числе и требований, определенных Федеральным законом «Об экологической экспертизе», однако предусмотренные им нормы регламентируют правоотношения, возникающие до осуществления хозяйственной деятельности, применительно к которой проводится публичная экспертиза. Государственная экологическая экспертиза завершается в момент получения субъектом предпринимательства экспертного заключения, зарегистрированного Росприроднадзором (его территориальным органом), санкционирующего проведение хозяйственной деятельности. Легитимность ее осуществления устанавливается в процессе государственного экологического контроля, однако правоотношения в этой сфере регламентируются Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Таким образом, рассматриваемыми федеральными законами устанавливаются методы проведения проверок, различающиеся по временным параметрам их осуществления.

¹ В соответствии с ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» его предписания применяются также и при проведении государственного экологического контроля.

Во всяком случае *проверка документированной информации*, подлежащей экологической экспертизе, проводится на стадиях, *предшествующих реализации проектов*, воздействующих на окружающую среду. *Предпринимательская деятельность, проводимая после завершения экологической экспертизы*, контролируется в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а применительно к правоотношениям, на которые его действие не распространяется, — другими федеральными законами.

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрено принятие двух *индивидуальных правовых актов* — представлений и актов государственной регистрации. Представления выносятся в целях применения санкции, т.е. такие акты применяются на стадии исполнительного производства; они не адресованы нарушителю и не содержат требований об устранении нарушений — в этом их отличие от представлений (предписаний, постановлений), выносимых органом, осуществляющим государственный контроль (надзор), до применения административного наказания или иной правовой санкции. Документы, подтверждающие государственную регистрацию заключений экспертов, заявлений граждан (общественных объединений), документ об утверждении заключения общественной экологической экспертизы относятся к *актам процессуального обеспечения*. В случаях, предусмотренных правилами п. 4 ст. 18, п. 1 ст. 23, п. 2 ст. 25 указанного Федерального закона, такие акты принимаются соответствующим государственным (муниципальным) органом.

Корреляция публичных и общественных экспертных полномочий

Общественная экологическая экспертиза проводится независимо от проведения государственной экологической экспертизы¹. При этом необходимо учитывать следующие различия в статусе указанных экспертиз.

1. *Порядок проведения*: инициатором проведения общественной экологической экспертизы являются граждане или экологические общественные объединения, тогда как публичная экспертиза про-

¹ Это означает, что общественная экологическая экспертиза может быть проведена до государственной экспертизы или одновременно с ней применительно к одним и тем же объектам, однако во всяком случае общественная экологическая экспертиза не может быть проведена после проведения соответствующей государственной экспертизы (п. 1 и 2 ст. 22 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

водится по инициативе заказчика (как правило, субъекта предпринимательства). Муниципальный орган санкционирует проведение общественной экологической экспертизы или запрещает ее проведение в случае отказа в регистрации заявления о проведении указанной экспертизы, при этом исполнительно-распорядительному муниципальному органу, осуществляющему государственную регистрацию указанных индивидуальных правовых актов, делегируются публичные полномочия.

2. *Правовое положение экспертов*: эксперты, проводящие общественную экспертизу, не наделены властными полномочиями, в частности, они не вправе требовать представления дополнительных документов для экспертизы¹.

3. *Источники финансирования*: проведение государственной экологической экспертизы финансируется ее заказчиком; проведение общественной экологической экспертизы финансируется ее инициаторами — гражданами или общественными объединениями. Таким образом, проведение указанных экспертиз осуществляется за счет различных внебюджетных источников финансирования, публичные финансы в этом случае не используются.

Ответственность за нарушения законодательства об экологической экспертизе

Применение превентивных принудительных мер к нарушителю законодательства, например в виде санкций, предусматривающих приостановление (прекращение) финансирования незаконной хозяйственной деятельности, допускается только при проведении государственной экологической экспертизы. Заключение публичных и государственных экспертов вступают в силу после их утверждения Росприроднадзором, однако такие заключения влекут за собой различные правовые последствия (в частности, это касается применения указанных выше финансовых санкций)².

☑ *Незаконный отказ в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы* квалифицируется по ч. 3 ст. 8.4 КоАП РФ. Правовые предпосылки легитимного отказа установлены п. 1 ст. 24 Федерального закона «Об экологической экспертизе»; уклонение от регистрации по иным основаниям может повлечь применение административного

¹ Истребовать дополнительные документы от заказчика вправе только государственные эксперты (ср. п. 4 ст. 16 и п. 4 ст. 22 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

² Рассмотренные выше условия вступления в силу заключений государственной и общественной экологических экспертиз установлены соответственно п. 4 ст. 18, п. 2 ст. 25 указанного Федерального закона.

штрафа в соответствии с указанной статьей КоАП РФ. Субъектом административного правонарушения являются виновные должностные лица муниципального органа, т.е. в данном случае санкции применяются к публичным субъектам (в соответствии с КоАП РФ квалифицируются по преимуществу проступки субъектов частного права). В ст. 30 Федерального закона «Об экологической экспертизе» установлены и другие публичные правонарушения, однако квалификация административного проступка возможна только в рассмотренном выше случае. При совершении других нарушений должностные лица государственных (муниципальных) органов привлекаются к дисциплинарной или иной правовой ответственности.

☑ Должностные лица Росприроднадзора (его территориальных органов), к ведению которых отнесен *государственный экологический контроль*, составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.4 КоАП РФ, и осуществляют иные процессуальные действия, в частности назначают административное расследование, однако постановление о назначении административного наказания выносится судьей¹. Указанные должностные лица вправе применять к нарушителям меры административного пресечения в виде административного задержания, личного досмотра и другие меры административного пресечения, предусмотренные ст. 27.8—27.10, 27.14 КоАП РФ. При необходимости их применения должностные лица органов Росприроднадзора могут прибегать к помощи сотрудников полиции².

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Приведите примеры актов федерального законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования.
2. Каковы основные задачи деятельности Минприроды России?
3. Назовите отдельные виды деятельности, подлежащие лицензированию Росприроднадзором.
4. Расскажите о составе и полномочиях государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды.
5. Каковы функции Росгидромета?

¹ Должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.4 КоАП РФ, в том числе и в случае проведения административного расследования (ч. 1 ст. 23.29 и ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ).

² Должностные лица указанных органов вправе осуществлять доставку и административное задержание, поскольку их применение рассматривается КоАП РФ как единое процессуальное действие (т.е. применение одной из данных мер невозможно без применения другой; п. 6 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ).

6. Что вы знаете о контрольно-надзорных полномочиях Росприроднадзора?

7. Каково содержание деятельности Федерального агентства водных ресурсов?

8. Какие вопросы государственного управления находятся в ведении Федерального агентства по недропользованию?

9. Назовите задачи деятельности Ростехнадзора.

10. Расскажите о порядке проведения и о содержании экологической экспертизы.

ГЛАВА 30. УПРАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫМ ИМУЩЕСТВОМ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении государственного управления и о существе регламентации отношений в сфере публичного имущества;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Росимуществе;
 - *овладеть* практическими навыками, позволяющими отграничивать административные и цивилистические предписания в сфере управления публичным имуществом.
-

30.1. Имущественные полномочия публичных органов, организаций, учреждений

Под *управлением публичным имуществом* понимается осуществление вещных прав и исполнение обязанностей (в том числе имущественных обременений, установленных публичным сервитутом) в сфере владения, пользования и распоряжения публичной недвижимостью или движимым имуществом. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования создают специальные исполнительные органы, наделенные полномочиями собственника публичного имущества.

Наибольшим объемом полномочий по управлению публичным имуществом наделена Российская Федерация и государства (республики) в ее составе, отдельными имущественными правами и обязанностями наделены субъекты РФ и муниципальные образования. К исключительному ведению Российской Федерации относится установление правовых режимов управления публичным имуществом (например, разработка гражданского законодательства). К совместному ведению Российской Федерации и субъектов в ее составе относятся полномочия в области разграничения публичной собственности. Имущественные права и обязанности государственных и муниципальных органов регламентируются главным

образом административным законодательством, в соответствии с которыми:

а) устанавливаются виды имущественных объектов, переданных федеральным министерствам, ведомствам, органам исполнительной власти субъектов РФ, а также муниципальным органам (при наделении таких органов государственными полномочиями);

б) определяются права и обязанности руководителей публичного органа по владению, пользованию и распоряжению движимым и недвижимым имуществом, находящимся в его ведении;

в) устанавливаются методы управления публичным имуществом, например использование специального права («золотой акции») при осуществлении полномочий собственника в отношении акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ.

☑ К *объектам публичной недвижимости* относятся здания, сооружения (объекты нежилого фонда), земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности. Публичная недвижимость передается соответствующему государственному (муниципальному) органу для осуществления его полномочий (т.е. для использования по целевому назначению). Существуют следующие *способы управления публичной недвижимостью*:

1) передача имущества органу государственной власти (муниципальному органу), публичной коммерческой организации (государственному или муниципальному унитарному предприятию) или публичному некоммерческому учреждению. Пользователь имущества наделяется отдельными вещными правомочиями; публичным органам, учреждениям и организациям имущество передается в оперативное управление (в некоторых случаях публичное имущество закрепляется за организациями в соответствии с правом хозяйственного ведения)¹. Право оперативного управления, право хозяйственного ведения возникает с момента его государственной регистрации в органах Росимущества;

2) продажа негосударственным организациям (в том числе коммерческим), а также физическим лицам земельных участков, зданий, сооружений или права на заключение договоров аренды указанных объектов недвижимости. Отчуждение недвижимости (в том числе зданий и сооружений) осуществляется государственным унитарным предприятием по согласованию с Росимуществом. Продажа недвижимости (права на заключение договора

¹ Имущественные права и обязанности публичных коммерческих организаций установлены в ст. 113–115 ГК РФ; об имущественных правах публичных учреждений см. п. 1 и 2 ст. 120, п. 1 ст. 296 ГК РФ.

аренды) субъектам частного права производится по результатам проведения торгов в форме аукциона или конкурса;

3) установление собственником имущественных обязанностей лица. Публичные предприятия и учреждения совершают сделки в отношении переданного им имущества по согласованию с органом исполнительной власти (муниципальным органом), обязаны передавать ему часть прибыли, осуществляют иные имущественные обязанности;

4) осуществление органом исполнительной власти специализированного учета объектов недвижимости (в том числе ведение реестра государственного (муниципального) имущества), государственного земельного кадастра и государственного градостроительного кадастра.

☑ К *публичным движимым объектам* относятся акции и другие ценные бумаги, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов в ее составе, муниципальных образований, а также традиционные движимые вещи, в том числе средства материально-технического, информационного обеспечения, транспортные средства, иное имущество, необходимое для обеспечения полномочий государственного (муниципального) органа, организации, учреждения. Управление публичными движимыми объектами осуществляется посредством установления имущественных обременений лица, пользующегося такими объектами. Например, акционерное общество, в отношении которого применяется специальное право («золотая акция»), осуществляет коммерческую деятельность в соответствии с публичными интересами, т.е. с учетом удовлетворения фискальных и иных имущественных потребностей государства.

Правомочиями по управлению публичным имуществом наделены все органы исполнительной власти. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства осуществляют функции по управлению публичным имуществом, закрепленным за ними на праве оперативного управления, распоряжаются бюджетными средствами, реализуют иные имущественные правомочия. К *императивным функциям* в области управления публичным имуществом относится издание правового акта, определяющего содержание имущественного правомочия владения, пользования или распоряжения; такие акты могут содержать правовую норму или относятся к индивидуальным правовым актам (например, письменные директивы, принимаемые Росимуществом). *Релятивные функции* по управлению публичным имуществом осуществляются в процессе деятельности министерств и ведомств по контролю и надзору (при этом федеральные министерства и фе-

деральные агентства обеспечивают имущественные контрольные функции применительно к объектам своих систем).

В зависимости от своего предназначения федеральные органы исполнительной власти наделяются различными имущественными полномочиями, содержание которых определяется руководителем соответствующего министерства или ведомства. Имущественные полномочия ведомства устанавливаются нормативным правовым актом министерства, в систему которого это ведомство входит¹. Федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в непосредственном ведении Президента или Правительства РФ, наделены большим объемом имущественных прав, в отличие от федеральных служб и федеральных агентств, подчиненных федеральному министерствам.

30.2. Организационная структура управления публичным имуществом

Специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по управлению публичным имуществом является *Федеральное агентство по управлению государственным имуществом* (Росимущество), подчиненное Минэкономразвития России. Росимущество относится к *органам специальной компетенции*: этот орган наделен полномочиями, осуществляемыми федеральными министерствами и федеральными службами.

В соответствии с п. 10 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 Росимущество наделено значительным объемом полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения федеральным имуществом. Ему переданы функции упраздненного специализированного государственного учреждения при Правительстве РФ «Российский фонд федерального имущества» по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства. Таким образом, Росимущество наделено *особыми полномочиями*

¹ Например, территориальный орган ФМС России наделен гражданскими полномочиями публичного учреждения (см. п. 3 Типового положения о территориальном органе Федеральной миграционной службы, утв. приказом МВД России от 2 декабря 2005 г. № 983).

по управлению федеральным имуществом, несоизмеримыми с имущественными полномочиями других федеральных органов исполнительной власти. К *специальным полномочиям* Росимущества относятся: полномочия по контролю и надзору; полномочия публичного санкционирования (т.е. разрешительные полномочия); полномочия системного управления.

☑ Росимущество осуществляет *публичный имущественный контроль*, проводит выездные и камеральные проверки деятельности органов исполнительной власти по использованию объектов недвижимости (в том числе земельных участков), переданных таким органам для осуществления их полномочий.

☑ В сфере *публичного санкционирования* Росимущество наделено релятивными разрешительными функциями; к его ведению отнесено согласование сделок с недвижимым имуществом, совершенных федеральными государственными унитарными предприятиями независимо от их ведомственной подчиненности. При реализации специальных полномочий, обусловленных «золотой акцией», Росимущество принимает письменные директивы, обязывающие орган управления акционерным обществом действовать в общегосударственных интересах (в том числе и директивы, обеспечивающие фискальные потребности)¹.

Росимущество согласовывает заключение договоров аренды публичных земельных участков (санкционирует их легитимное заключение), а также осуществляет *регистрационные полномочия*².

☑ Росимущество оказывает *публичные услуги* в сфере государственной контрактации, а также *консультационные услуги* гражданам и юридическим лицам.

В систему Росимущества входят центральный аппарат, подведомственные ему организации и территориальные органы.

Росимущество осуществляет функции специального публичного учета объектов недвижимости, обладает полномочиями собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения функций федеральных органов исполнительной власти в сферах землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственного мониторинга земель. Росимущество наделено такими же имущественными полномочиями в отношении подчиненных ему публичных коммерческих организаций (унитарных предприятий) и учреждений.

¹ Росимущество принимает меры для осуществления бюджетных обязательств акционерных обществ (применительно к публичным акциям).

² Росимущество выступает от имени Российской Федерации при государственной регистрации права собственности РФ на публичное недвижимое имущество и сделок с ним.

Министерства, федеральные службы и федеральные агентства, как правило, управляют имущественными объектами, входящими в их системы. Имущественные полномочия федерального органа исполнительной власти обусловлены предоставленным ему правом оперативного управления соответствующим объектом недвижимости. Пользование или распоряжение недвижимостью осуществляется министерством независимо от наличия подчиненного ему федерального агентства. Например, Минобороны России осуществляет полномочия собственника имущества, закрепленного за Вооруженными Силами РФ, а также полномочия в отношении земель, лесов и других природных ресурсов, предоставленных в пользование Вооруженным Силам, управляет и распоряжается жилищным фондом министерства¹. Соответствующие имущественные полномочия предоставлены также Спецстрою России, подчиненному Минобороны России, эксклюзивные полномочия которого по управлению публичным имуществом обусловлены статусом федерального агентства. Функции управления недвижимостью осуществляются МЧС России, МВД России, МИД России и другими федеральными министерствами².

Содержание имущественных полномочий федеральных министерств устанавливается в зависимости от их подчиненности указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ. Как правило, такие полномочия осуществляются министерством по праву оперативного управления, однако в редких случаях министерства непосредственно заключают сделки с недвижимостью. Например, МИД России по поручению Правительства РФ приобретает в федеральную собственность объекты недвижимости за рубежом для размещения загранучреждений³.

Федеральные агентства и федеральные службы, находящиеся в ведении Президента РФ, наделены большим объемом имущественных прав в сравнении с федеральными ведомствами, непосредственно подчиненными Правительству РФ. Например, ФСБ России и ФСКН России непосредственно управляют недвижимостью образовательных, научно-исследовательских и иных

¹ См. подп. 68, 71 п. 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082.

² Об объектах недвижимости системы МЧС России, в том числе военных городков войск гражданской обороны и других объектов собственного строительства системы МЧС России, см. подп. 25 п. 12 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868.

³ См. подп. 39 п. 6 Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865.

учреждений своей системы, при этом ФСБ России осуществляет все полномочия собственника (право владения, пользования и распоряжения) применительно к недвижимому и движимому имуществу, а также заключает сделки в отношении этого имущества, находящегося в государственной или частной собственности.

30.3. Организационно-правовые формы управления публичным имуществом

Росимущество относится к особым публичным органам управления федеральным имуществом; оно наделено полномочиями владения, пользования и распоряжения федеральным имуществом, в отличие от федеральных министерств, федеральных служб или федеральных агентств, наделенных лишь отдельными имущественными функциями¹.

☑ К ведению Росимущества отнесены *две группы полномочий*, осуществляемых применительно к имуществу: а) находящемуся у физических, юридических лиц на законных основаниях; б) обращенному в федеральную собственность в результате совершения правонарушения. Применительно к первой группе полномочий Росимущество организует продажу приватизируемого государственного имущества. В отношении имущества, обращенного в федеральную собственность, Росимущество осуществляет публичные процедуры его реализации.

Деятельность Росимущества по управлению публичным имуществом включает в себя различные административные процедуры, в частности: 1) процедуры публичного учета движимых вещей и объектов недвижимости; 2) процедуры, обусловленные исполнением имущественных правомочий владения, пользования, распоряжения публичным имуществом; 3) процедуры публичного контроля.

Публичный имущественный статус Росимущества обусловлен его взаимоотношениями со специально уполномоченными государственными органами, к которым относятся:

- Правительство РФ;

¹ Применительно к данному тексту к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим управление публичным имуществом, относятся не только федеральные агентства, но и федеральные министерства и федеральные службы, наделенные указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ полномочиями по управлению публичным имуществом.

- Минэкономразвития России, к ведению которого отнесены полномочия координации и контроля за деятельностью Росимущества;
- федеральные органы исполнительной власти, наделенные отдельными имущественными полномочиями.

Публичные процедуры, обусловленные исполнением имущественных правомочий, включают в себя учет публичного имущества, его оценку, реализацию или утилизацию. К таким процедурам относятся: а) продажа федерального имущества; б) осуществление функций учредителя, участника или акционера хозяйственных обществ; в) приобретение акций (долей в уставном капитале) хозяйственных обществ. Во всех указанных случаях Росимущество действует на основе делегированных ему федеральных имущественных правомочий, источником финансирования которых являются средства федерального бюджета. Тем самым Росимущество наделяется дополнительными исполнительно-распорядительными правомочиями: оно обязано исполнять поручения Правительства РФ и Минэкономразвития России и использовать бюджетные средства по целевому назначению.

Передача публичных имущественных правомочий опосредуется различными правовыми формами. К правовым актам, регламентирующим эту процедуру, относятся:

1) нормативные правовые акты Правительства РФ, определяющие статус Росимущества, содержание переданного полномочия и правовой режим его финансирования;

2) правовые акты Минэкономразвития России, в ведении которого находится Росимущество. Как и любое иное федеральное министерство, Минэкономразвития России уполномочено принимать нормативные правовые акты. В отличие от него, Росимущество вправе принимать нормативные правовые акты только в случаях, установленных постановлениями Правительства РФ и указами Президента. Во всяком случае, Росимущество может принимать не только индивидуальные, но и нормативные правовые акты¹;

3) административные договоры, в том числе договоры, заключаемые Росимуществом с федеральными государственными унитарными предприятиями, в соответствии с которыми Росимущество осуществляет продажу федерального имущества, закрепленного за такими предприятиями на праве хозяйственного ведения.

¹ Росимущество в качестве собственника публичного имущества вправе управлять им, принимая нормативные правовые акты; Правительство РФ наделяет Росимущество правомочиями нормативно-правового регулирования только применительно к этим управленческим правомочиям.

☑ Росимущество наделено значительными властными имущественными *правомочиями по управлению публичными финансами*; руководствуясь ими, Росимущество выступает в качестве специального публичного органа, уполномоченного контролировать исполнение хозяйствующими субъектами бюджетных обязательств. Росимущество осуществляет такие правомочия в процессе: а) истребования задолженности по обязательным платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды¹; б) приобретения ценных бумаг хозяйственных обществ; в) перечисления в федеральный бюджет денежных средств, полученных в результате реализации имущества, обращенного в федеральную собственность.

Выступая в качестве пользователя денежными средствами и ценными бумагами, находящимися в федеральной собственности, Росимущество продает за пределами Российской Федерации акции открытых акционерных обществ и распоряжается ими при исполнении обязательств с иностранными эмитентами.

☑ К ведению Росимущества отнесены *релятивные имущественные правомочия*, реализация которых влечет за собой изменение потребительских и иных коммерческих свойств публичной вещи. К таким правомочиям относятся:

1) обеспечение контроля за соблюдением покупателями договоров купли-продажи федерального имущества, заключенных Росимуществом; учет обязательств покупателей по таким договорам;

2) осуществление оценки объектов федеральной недвижимости и движимых вещей, в том числе при реализации имущества, обращенного в собственность Российской Федерации;

3) ценообразование в процессе приватизации федерального имущества.

Особую значимость в релятивной имущественной деятельности Росимущества имеют его *правомочия по распоряжению публичными вещными правами*. Росимущество проводит аукционы на право заключения инвестиционных договоров (применительно к объектам федеральной недвижимости), а также осуществляет реализацию имущественных прав в отношении арестованного имущества и вещей, обращенных в собственность Российской Федерации.

☑ В качестве особого участника исполнительно-распорядительной деятельности Росимущество наделено *специальными публичными правами и обязанностями*. В информационных отношениях с органами исполнительной власти Росимущество вправе запрашивать и получать документированную информа-

¹ Росимущество, таким образом, наделяется властными полномочиями в сфере исполнительного производства, а именно в процессе принудительного обращения взыскания на имущество должников.

цию, необходимую для его управленческой деятельности. Росимущество является равноправным участником таких отношений и выступает в них в качестве субъекта, уполномоченного извлекать информацию у любого федерального министерства или ведомства.

К *источникам правовой регламентации* деятельности Росимущества относятся федеральное законодательство (федеральные законы, Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ), а также нормативные правовые акты, принимаемые Минэкономразвития России. Федеральными законами регламентирован порядок осуществления *отдельных публичных процедур*, а именно: 1) учета публичного имущества, обращенного в собственность государства (Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»); 2) оценки объектов федерального имущества, находящегося в ведении Росимущества (Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»)¹.

Имущественные полномочия Росимущества достаточно обширны и предусматривают: во-первых, *распоряжение* материализованными имущественными объектами или вещными правами на них; во-вторых, *использование* коммерческих свойств имущества, находящегося в его ведении, в целях осуществления общегосударственных потребностей; в-третьих, *утилизацию* (уничтожение) объектов федерального имущества, реализация которого невозможна в силу утраты его потребительских свойств. Фактически в некоторых случаях Росимущество осуществляет неограниченные имущественные полномочия, осуществление которых влечет за собой утилизацию публичной вещи и соответственно — прекращение на нее имущественных прав. Таким образом, Росимущество наделено не только полномочиями оперативного управления находящимся в его ведении имуществом, как это и презюмируется федеральным законодательством, но и (применительно к рассмотренным выше случаям) полномочиям собственника.

Управленческая деятельность Росимущества в отношении объектов федерального имущества осуществляется в общегосударственных целях и предусматривает оказание безвозмездных *публичных услуг* федеральным органам исполнительной власти и иным федеральным государственным органам.

☑ Росимущество наделено обширными *контрольными полномочиями*, осуществляемыми в процессе системного управления.

¹ В соответствии с указанными федеральными законами, устанавливающими единые правовые и методологические основы осуществления соответствующих публичных процедур, могут быть приняты и иные федеральные законы.

1. *Внутренний имущественный контроль* включает в себя:

а) проверку исполнения покупателями федерального имущества обязательств, установленных договором купли-продажи, заключенным Росимуществом. Эти контрольные полномочия отнесены к ведению структурных подразделений центрального аппарата Росимущества. В случаях, предусмотренных приказами и распоряжениями руководителя Росимущества, указанные полномочия по контролю осуществляются территориальными органами Росимущества;

б) оперативный контроль руководителя Росимущества за исполнением центральным аппаратом и территориальными органами публичных процедур учета, оценки, распоряжения и использования объектами федерального имущества.

2. Основной объем *внешней контрольной деятельности* отнесен к компетенции Минэкономразвития России, в ведении которого и находится Росимущество. В части контроля за соблюдением законодательства о бухгалтерском учете Росимущество является органом, подконтрольным Минфину России. Содержание контрольной деятельности Минэкономразвития России и Минфина России установлено Правительством РФ. Эти органы исполнительной власти осуществляют контроль, выступая в качестве вышестоящего органа (Минэкономразвития России) либо действуя на основе специального полномочия (Минфин России).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение управления публичным имуществом.
2. Какие вопросы относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере управления публичным имуществом?
3. Приведите имущественные права и обязанности государственных и муниципальных органов, которые устанавливаются административным законодательством.
4. Что относится к объектам публичной недвижимости?
5. Назовите способы управления публичным имуществом.
6. Что относится к объектам публичного движимого имущества?
7. Назовите общие полномочия Росимущества.
8. Каково содержание мероприятий по публичному имущественному контролю, реализуемых Росимуществом?
9. Расскажите о полномочиях Росимущества по управлению публичными финансами.
10. Приведите примеры имущественных полномочий Росимущества.

ГЛАВА 31. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ФИНАНСОВ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении государственного управления в сфере финансов;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минфине России и подчиненных ему публичных органах;
 - *овладеть* практическими навыками, позволяющими оперировать не только законодательством, но и ведомственными актами.
-

31.1. Организационная структура управления в сфере финансов

Под *государственным управлением финансами* понимается организация процесса аккумуляции и расходования денежных средств, выраженных в деньгах (валюте, валютных ценностях), а также государственное регулирование рынка ценных бумаг и иных денежных документов, удостоверяющих имущественные права их владельцев. В зависимости от содержания финансового отношения предназначением государственного управления финансами является обеспечение общегосударственных интересов, например фискальных и иных публичных потребностей, а также защита законных прав частных лиц — субъектов коммерческой деятельности.

К *органам государственного управления* в сфере финансов относятся органы исполнительной власти — *Министерство финансов Российской Федерации* (Минфин России), другие министерства, ведомства, а также иные государственные органы, не наделенные статусом органа исполнительной власти: Счетная палата РФ и Банк России. Все указанные органы обладают властными полномочиями, в том числе и полномочиями по применению административного принуждения. Участие органов исполнительной власти в финансовой деятельности предопределено бюджетными и иными полномочиями по осуществлению государственной политики в сфере финансов: полномочиями субъектов бюджетного

процесса, финансового контроля, другими государственно-властными полномочиями.

К негосударственным субъектам финансовой деятельности относятся исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, в частности финансовые органы муниципальных образований.

Минфин России осуществляет нормативно-правовое регулирование в сферах бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, финансовых рынков¹, в других сферах, связанных с управлением публичными финансами. В организационном подчинении Минфина России находятся:

- *Федеральная налоговая служба (ФНС России);*
- *Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор);*
- *Федеральное казначейство (Казначейство России).*

Федеральная таможенная служба (ФТС России), подведомственная Правительству РФ, находится в подчинении Минфина России в части контроля за исполнением нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств. Государственное управление публичными финансами отнесено также к ведению *Федеральной службы по тарифам (ФСТ России)* и *Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР России)*, подчиненным Правительству РФ.

Минфин России оказывает *публичные услуги* в сфере государственной контрактации, а также бесплатную консультационную помощь гражданам. ФСФР России наделена полномочиями *лицензирующего органа*². Ведомства, подчиненные Минфину России, проводят камеральные и выездные проверки; ФСТ России и ФСФР России принимают нормативные правовые акты, осуществляя тем самым министерские полномочия. ФСФР России наделена полномочиями в сфере *публичного санкционирования* — квотирования и аттестации и релятивными разрешительными полномочиями.

Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим правоприменительные функции по обеспечению исполнения

¹ См. п. 3 Указа Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации».

² ФСФР России осуществляет все лицензионные полномочия в сфере страхового дела. К ее ведению отнесено также лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

федерального бюджета, кассовому обслуживанию и финансовому контролю. Казначейство России распределяет доходы и иные поступления между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, бюджетами государственных внебюджетных фондов и местными бюджетами, устанавливает порядок кассового обслуживания, осуществляет иные *бюджетные полномочия*¹. В систему Федерального казначейства входит центральный аппарат, структурными подразделениями которого являются управления, отделы и территориальные органы. Среди министерств и ведомств, подчиненных Правительству РФ, Федеральное казначейство обладает наиболее многочисленными территориальными органами. Федеральное казначейство наделено отдельными полномочиями в сфере оказания *публичных услуг*, ограниченными в основном оказанием консультационной помощи гражданам, юридическим лицам, в том числе и субъектам предпринимательства.

31.2. Финансовый контроль, отнесенный к ведению Федерального казначейства и Росфиннадзора

Казначейство России наряду с Росфиннадзором, финансовыми органами муниципальных образований и федеральными министерствами, ведомствами относится к *органам финансового контроля*, осуществляет *предварительный* и *текущий финансовый контроль*² за ведением операций со средствами федерального бюджета и применяет бюджетные санкции к нарушителям в виде приостановления операций по счетам, открытым в кредитных организациях. Указанные бюджетные санкции применяются к нарушителям независимо от их привлечения к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства³.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.14 (нецелевое использование бюджетных средств), 15.15 (нарушение срока возврата бюджетных средств),

¹ См. ст. 166.1 БК РФ.

² Предварительный финансовый контроль проводится при обсуждении проектов законов о бюджете; текущий финансовый контроль осуществляется на стадии исполнения бюджетов (п. 1 ст. 265 БК РФ). Полномочия по финансовому контролю, отнесенные к ведению Федерального казначейства, установлены ст. 267 БК РФ.

³ В отличие от Федерального казначейства Росфиннадзор наделен более значимыми властными полномочиями по применению бюджетных санкций (п. 3 ст. 284 БК РФ).

15.16 КоАП РФ (нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами) отнесено к ведению Росфиннадзора¹.

Различие административно-юрисдикционных полномочий Федерального казначейства и Росфиннадзора обусловлено содержанием финансового контроля указанных органов, при этом контроль за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов осуществляется исключительно органами Росфиннадзора².

Должностные лица Росфиннадзора составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных предписаниями ст. 15.14–15.16 КоАП РФ, применяют меры административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, ареста вещей, а также осуществляют иные процессуальные действия, установленные КоАП РФ. В частности, указанные должностные лица составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных правилами:

✓ ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль));

✓ ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства — см. соответственно ст. 23.7, ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.14, п. 11 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Таким образом, Федеральное казначейство вправе применять только бюджетные санкции к нарушителям. Росфиннадзор наряду с применением подобного рода санкций осуществляет и административно-процессуальную деятельность, установленную КоАП РФ. Бюджетные санкции применяются Федеральным казначейством и Росфиннадзором независимо от квалификации вины в деянии нарушителя. Во всяком случае, ст. 281 БК РФ, определяющая дефиницию нарушения бюджетного законодательства, не предусматривает установление признаков умышленного или неосторожного деяния в качестве обязательной предпосылки применения бюджетных санкций, предусмотренных ст. 282 БК РФ.

¹ Административно-юрисдикционные полномочия Росфиннадзора определены предписаниями абз. 4 п. 2 ст. 284 БК РФ.

² См ст. 268 БК РФ.

31.3. Федеральная налоговая служба

Федеральная налоговая служба (ФНС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим *государственную регистрацию субъектов предпринимательства*. ФНС России ведет единые государственные реестры юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также осуществляет контроль и надзор в фискальной сфере¹.

Таким образом, ФНС России осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность применительно к государственной регистрации субъектов предпринимательства, при этом заявитель вступает в административно-правовые отношения до наделения его гражданской правоспособностью.

ФНС России оказывает *публичные услуги*: заключает государственные контракты с коммерческой организацией, предусматривающие выполнение работ или оказание услуг для своих нужд, а также оказывает бесплатные консультационные услуги субъектам предпринимательства и гражданам (например, письменно информирует их о налоговом законодательстве, обязанностях налогоплательщика, разъясняет порядок заполнения форм налоговой отчетности и т.д.).

ФНС России возглавляет *единую централизованную систему налоговых органов*, в состав которой входят территориальные органы — управления ФНС России по субъектам РФ, межрегиональные инспекции, инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции ФНС России межрайонного уровня. Должностные лица налоговых органов осуществляют административно-юрисдикционную деятельность и применяют различные меры правового принуждения (в том числе меры административного пресечения), установленные НК РФ и КоАП РФ, рассматривают дела об административных (налоговых) правонарушениях, установленных ч. 1 ст. 23.5 КоАП РФ.

Таким образом, к ведению ФНС России отнесены полномочия в сфере налогового контроля (и обусловленные его проведением меры властного принуждения к нарушителям и лицам, подозреваемым в совершении правонарушений), а также внутрисистемные контрольные полномочия за деятельностью подчиненных ей налоговых органов, причем в последнем случае она вправе принимать *нормативные правовые акты*².

¹ См.: Положение о Федеральной налоговой службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (далее — Положение о ФНС России).

² Нормативно-правовое регулирование применительно к деятельности субъектов налогообложения осуществляется в формах, установленных НК РФ; ФНС России не вправе принимать нормативные правовые акты в этой сфере (абз. 1 п. 7 Положения о ФНС России).

Индивидуальные правовые акты ФНС России и подчиненных ей налоговых органов выносятся в процессе проведения контроля (к ним относятся, например, предписания об устранении выявленных нарушений) либо по результатам его проведения (например, протоколы об административных правонарушениях, определения о проведении административного расследования).

К ведению ФНС России отнесено *установление реквизитов* документов, представляемых субъектами предпринимательства или гражданами в фискальных или иных публичных целях (к ним относятся, например, форма заявления о постановке на учет в налоговом органе, форма справки о полученных физическими лицами доходах), либо документов, выносимых ими в процессе контрольной деятельности (формы решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа о проведении выездной налоговой проверки). Приказы ФНС России, утверждающие реквизиты указанных документов, относятся к нормативным правовым актам, в соответствии с которыми должностные лица этого органа осуществляют правоприменительную деятельность.

31.4. Федеральная служба по финансовому мониторингу

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) — уполномоченный орган исполнительной власти, принимающий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В этих целях Росфинмониторинг проводит публичный контроль за сделками с движимым имуществом, которые совершают коммерческие организации, а также за осуществлением такими организациями обязательных процедур внутреннего контроля за совершением указанных сделок¹. Росфинмониторинг находится в непосредственном подчинении Правительства РФ и наделен полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования.

¹ К коммерческим организациям, применительно к которым проводится публичный контроль, относятся кредитные организации, страховые и лизинговые компании и иные субъекты частного права, определенные в ст. 5 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Федеральным законом установлены следующие правовые критерии подконтрольных сделок: 1) сумма сделки равна или превышает 600 тыс. руб. либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 тыс. руб., или превышает ее (применительно к сделкам с недвижимостью указанная сумма составляет 3 млн руб.); 2) сделка относится к видам, установленным в подп. 1—4 п. 1 ст. 6 указанного Федерального закона.

Мероприятия публичного контроля предусматривают ограничение имущественных прав коммерческих организаций, в отношении которых проводится контроль. Например, это происходит в случае издания Росфинмониторингом постановления о приостановлении исполнения сделки на срок до 30 суток¹. Таким образом, осуществление Росфинмониторингом государственно-властных полномочий, обусловленных контрольной деятельностью, сопряжено с *регламентацией обязательственных отношений коммерческой организации*. В частности, применительно к кредитным организациям установлен запрет на заключение гражданско-правовых договоров либо их осуществление в соответствии с определенными требованиями². Такие запреты могут быть непосредственно установлены федеральным законом, либо в соответствии с ним предусматриваются релятивные (косвенные) ограничения, согласно которым вступление в обязательственные отношения для коммерческой организации экономически невыгодно.

Например, Росфинмониторинг по согласованию с МИД России, МВД России, ФСБ России и СВР России определяет перечень государств, не участвующих в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Осуществление денежных операций и иных сделок с движимым имуществом с государствами, указанными в этом перечне, сопряжено с установлением публичного контроля, осуществляемого на территории Российской Федерации Росфинмониторингом и иными органами исполнительной власти, а за ее пределами — компетентными правоохранительными органами зарубежных государств, уполномоченных на это международными договорами.

Установление соответствующих запретов и иных публичных обязанностей субъекта частного права допускается только в случаях, непосредственно предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Правовая регламентация нормативными актами Правительства РФ, Банка России или актами иных публичных органов осуществляется в соответствии с предписаниями указанного Федерального закона.

¹ См. ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

² Кредитным организациям запрещается открывать счета (вклады) в случаях, установленных правилами п. 5, 5.1 ст. 7, либо такие организации вправе отказаться от заключения договора банковского счета (вклада) в соответствии с п. 5.2 ст. 7 указанного Федерального закона.

Релятивные ограничения имущественных и иных прав подконтрольного объекта обусловлены установлением *информационных обязанностей коммерческой организации*: такие организации обязаны анализировать сделку, выявлять признаки, свидетельствующие о ее противоправности, и представлять в Росфинмониторинг по письменному запросу документированную информацию, а также осуществлять иные обязанности, установленные в целях проведения коммерческой организацией мероприятий внутреннего контроля¹. Росфинмониторинг осуществляет контрольные мероприятия по согласованию с правоохранительными органами, Банком России или иными публичными органами, причем Генеральная прокуратура, Минюст России и МИД России обязаны предоставлять в Росфинмониторинг соответствующую документированную информацию². Таким образом, проведение публичного контроля предусматривает проверку документированной информации. В этих случаях Росфинмониторинг не проводит выездных проверок, а проверяет достоверность представленных сведений и применяет санкции к правонарушителям. Разработка коммерческой организацией такой информации сопряжена с дополнительными материальными издержками, связанными с подготовкой соответствующего персонала и проведением аналитических исследований. Например, в этих случаях необходимо установить наличие косвенных признаков, свидетельствующих о противоправности сделки.

Публичные контрольные мероприятия обусловлены взаимными правами и обязанностями Росфинмониторинга и подконтрольного объекта. В целях контроля Росфинмониторинг исследует документированную информацию, содержащую сведения, относимые к банковской, налоговой, коммерческой тайне, тайне связи, и обязан защитить такую информацию от несанкционированного доступа. В свою очередь, коммерческая организация, ответственная за подготовку такой информации и ее представление в Росфинмониторинг, не вправе сообщать об этом заинтересованным лицам, т.е. обязана соблюдать конфиденциальность в процессе сбора и аналитической обработки соответствующих сведений³.

¹ К таким обязанностям относится разработка правил внутреннего контроля, предусматривающих квалификационные требования к подготовке и обучению кадров, а также критерии установления противоправных сделок (п. 2 ст. 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»).

² См. п. 2 и 3 Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, утв. постановлением Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 27.

³ См. п. 6 ст. 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Несанкционированное разглашение такой информации квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ.

К *индивидуальным правовым актам*, принимаемым Росфинмониторингом, относятся приказы, издаваемые руководителем Службы при решении проблем организационного управления, а также постановления и иные правовые акты, выносимые Росфинмониторингом в качестве органа, уполномоченного принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма¹.

Росфинмониторинг осуществляет *административно-юрисдикционную деятельность* и принимает индивидуальные правовые акты, обусловленные полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма). Должностные лица Росфинмониторинга составляют протоколы об административных правонарушениях, осуществляют осмотр помещений лица, подозреваемого в совершении правонарушения. В целях рассмотрения дела об указанном правонарушении они вправе изымать вещи и документы, обнаруженные при проведении осмотра, а также налагать на них арест. При необходимости проведения административного задержания должностные лица Росфинмониторинга обращаются к сотрудникам полиции, поскольку не вправе самостоятельно применять эту меру административного пресечения². Если при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.27 КоАП РФ, проводится экспертиза и осуществляются иные процессуальные действия, сопряженные со значительными временными затратами, должностные лица Росфинмониторинга назначают административное расследование³. Таким образом, при осуществлении административно-юрисдик-

¹ Наряду с постановлениями, принимаемыми в рассмотренных выше случаях, к таким правовым актам относятся запросы о предоставлении информации, адресованные не только субъекту частного права, но и соответствующей публичной организации (ст. 9 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»).

² Таким образом, осуществляются лишь те меры административного пресечения, применение которых обусловлено правом должностных лиц Росфинмониторинга составлять протоколы об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 23.62, ч. 1 ст. 27.10 и ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ). О совместных действиях должностных лиц Росфинмониторинга и сотрудников полиции при проведении административного задержания и сопряженной с ним меры административного пресечения в виде доставления физического лица см. п. 1 ч. 1 ст. 27.2, п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП.

³ Право должностных лиц Росфинмониторинга на проведение административного расследования установлено в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ.

ционной деятельности применяются меры внесудебного властного принуждения, ограничивающие имущественные и иные права юридического или физического лица, подозреваемого в совершении правонарушения¹. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.27 КоАП РФ, должностные лица Росфинмониторинга осуществляют установленные КоАП РФ процессуальные действия на стадиях, предшествующих назначению административного штрафа. Постановление о привлечении лица к административной ответственности выносится судьей районного суда или мировым судьей.

31.5. Публичные контроль и надзор в сфере страховой деятельности

Минфин России определяет основы государственной политики в сфере страховой деятельности, а также осуществляет нормативно-правовое регулирование и публичное санкционирование в данной сфере. Кроме того, он наделен полномочиями по применению мер принуждения к нарушителям страхового законодательства. Полномочия по контролю и надзору в сфере страховой деятельности отнесены к ведению *Федеральной службы по финансовым рынкам*, находящейся в непосредственном подчинении Правительства РФ. Минфин России принимает нормативные правовые акты, обязательные для исполнения всеми субъектами страхового дела, разрабатывает проекты постановлений Правительства РФ; ФСФР России выносит предписания, принимает другие индивидуальные правовые акты, а также осуществляет лицензирование деятельности субъектов страхового дела.

Лицензирование проводится на административной основе: ФСФР устанавливает правомочия лицензиата, приостанавливает и прекращает его статус². Лицензиат наделяется правами и обязанностями субъекта страхового дела в момент выдачи лицензии. В случаях нарушения лицензиатом страхового законодательства ФСФР выносит решение об ограничении действия лицензии

¹ Осуществление таких мер регламентируется только КоАП РФ; Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» не предусматривает их применения.

² Предписания Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не применяются при лицензировании страховой деятельности (см. п. 11 ч. 2 ст. 1 указанного Федерального закона). Законодательная регламентация лицензирования страховой деятельности установлена Законом РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

или приостановлении ее действия, что влечет за собой временное ограничение прав лицензиата¹.

ФСФР возобновляет действие лицензии в случае устранения лицензиатом нарушений либо выносит решение об отзыве лицензии. Таким образом, ограничение действия лицензии или прекращение ее действия относятся к мерам административного пресечения, устанавливающим отдельные запреты. В отличие от этих мер решение об отзыве лицензии означает прекращение статуса лицензиата в полном объеме². Невыполнение предписаний ФСФР, выдаваемых субъектам страхового дела — нарушителям, квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, причем административная ответственность наступает независимо от применения к нарушителям санкций, установленных Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Методы публичной регламентации включают в себя и *санкционирование деятельности субъектов страхового дела*: заключение лицензиатами крупных сделок осуществляется на основе разрешений, выдаваемых ФСФР; разрешения также требуются при открытии в Российской Федерации представительств иностранных страховых организаций³. ФСФР контролирует выполнение *информационных обязанностей*, установленных для частноправовых организаций и физических лиц, а также соблюдение субъектами страхового дела *квалификационных требований*⁴.

Таким образом, страховой надзор устанавливает требования, обязательные для исполнения субъектами частного права, и предусматривает проведение проверок достоверности отчетов субъек-

¹ Ограничение действия лицензии означает запрет на осуществление взаимного страхования и перестрахования. Приостановление действия лицензии влечет за собой различные правовые последствия для страховщиков и страховых брокеров (п. 5 и 6 ст. 32.6 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»).

² Вынесение решения об отзыве лицензии может повлечь за собой и ликвидацию субъекта страхового дела (п. 10 ст. 32.8 указанного Закона РФ).

³ Выдача ФСФР разрешений страховым организациям с иностранными инвестициями предусмотрена правилами п. 3 ст. 6 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Санкционирование сделок по отчуждению акций (долей в уставных капиталах) страховых организаций, а также выдача ФСФР разрешений на открытие представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность в сфере страхового дела, установлены в подп. 3 п. 4 ст. 30 указанного Закона РФ.

⁴ Обязательное представление частноправовыми субъектами информации, необходимой для целей страхового надзора, предусмотрено п. 5 ст. 30 указанного Закона РФ. Выдача ФСФР квалификационных аттестатов установлена п. 4 ст. 32.1 этого же Закона РФ; в соответствии с подп. 5.3.13 Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам, утв. постановлением Правительства РФ от 29 августа 2011 г. № 717, в функции ФСФР входит и отзыв таких аттестатов.

тов страхового дела и других документов, представляемых в соответствии с названным Законом РФ. Подобного рода мероприятия по надзору осуществляются ФСФР и его территориальными органами постоянно и не предполагают контрольных проверок по месту нахождения субъекта страхового дела; потребность в их проведении может возникнуть в случае недостоверности информации или ее ненадлежащем представлении¹. Должностные лица органов ФСФР могут проводить выездные проверки без предварительного уведомления и требовать получения необходимой документированной информации, однако они не вправе осуществлять ее выемку и применять иные меры властного принуждения, например, производить осмотр соответствующих помещений. При возникновении препятствий в проведении выездного контроля, например при блокировании соответствующих помещений, отказе в представлении документов, должностным лицом выносится представление, обязывающее нарушителя устранить такие препятствия².

Выездные или камеральные проверки могут осуществляться по согласованию с должностными лицами других органов исполнительной власти (прежде всего правоохранительных) или при их непосредственном участии, во всяком случае орган ФСФР уведомляет соответствующее министерство, ведомство о выявленном при проведении контроля правонарушении³. Необходимость в таком согласовании может возникнуть при возбуждении дела об административном правонарушении, поскольку в большинстве случаев должностные лица органов ФСФР не вправе рассматривать указанное дело, либо в целях устранения препятствий при проведении страхового надзора. Органы страхового надзора вправе направлять запросы о представлении информации также и в органы исполнительной власти⁴. Таким образом, в целях осуществления государственной политики в сфере страхования и страхового дела

¹ Право проведения выездных проверок предусмотрено в подп. 2 п. 4 ст. 30 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», однако Законом не регламентированы процессуальные особенности проведения таких проверок, и должностные лица органов ФСФР осуществляют властные действия, на которые они уполномочены при осуществлении камеральных проверок.

² Правовые предпосылки для вынесения предписания в этом случае установлены правилами подп. 4–6 п. 2 ст. 32.6 указанного Закона РФ.

³ Согласно п. 3 ст. 32.6 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» при необходимости копия предписания направляется в соответствующий орган исполнительной власти.

⁴ Направление таких запросов предусмотрено при проведении лицензирования субъектов страхового дела (п. 8 ст. 32 указанного Закона РФ). В этих случаях информация предоставляется в целях *страхового надзора*, под которым подразумеваются также и мероприятия, осуществляемые при лицензировании (подп. 1 п. 4 ст. 30 этого же Закона РФ).

устанавливаются публичные обязанности не только субъектов предпринимательства, но и государственных органов.

В КоАП РФ установлена *общая административная ответственность* за нарушение страхового законодательства. Нормы, устанавливающие общую ответственность, применяются ко всем субъектам предпринимательства, в том числе и к субъектам страхового дела. Помимо рассмотренной выше ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, к таким нормам относятся также предписания:

- ✓ ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль));
- ✓ ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации));
- ✓ ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии));
- ✓ ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией))¹.

Рассмотренные предписания Кодекса унифицированы и применяются к любому нарушителю — субъекту частного права, не исполняющему обязанности, установленные федеральным законом. В отличие от таких предписаний, нормы, устанавливающие *специальную ответственность*, применяются только к конкретным нарушителям (например, ст. 14.27, ст. 15.25—15.27 КоАП РФ).

Должностные лица ФСФР осуществляют административно-юрисдикционную деятельность. Они составляют протоколы об административных правонарушениях, устанавливающих ответственность за нарушение субъектами страхового дела лицензионно-разрешительных условий (абз. 1 ч. 3 ст. 28.3 КоАП РФ), а при совершении других административных правонарушений указанные должностные лица вправе инициировать процедуру привлечения к ответственности. В этих случаях они направляют материалы о совершении правонарушений, выявленных при проведении государственного страхового надзора, лицу, уполномоченному составлять протокол об административном правонарушении (п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ)².

¹ Осуществление кредитной организацией страховой деятельности квалифицируется по ч. 1 ст. 15.26 КоАП РФ и представляет собой частную разновидность нарушений законодательства о банках и банковской деятельности.

² Таким образом, должностные лица ФСФР осуществляют лишь отдельные процессуальные обязанности. В частности, они инициируют процедуру рассмотрения дела о нарушении страхового законодательства, но при выявлении административного правонарушения указанные должностные лица лишены каких бы то ни было значимых властных полномочий, например, они не вправе применять меры административного пресечения.

31.6. Публичное регулирование деятельности товарных бирж и биржевой торговли

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России) обеспечивает государственное регулирование деятельности товарных бирж, осуществляемое в формах государственного санкционирования, регламентации обязательств, внутриорганизационной деятельности, контроля и надзора.

✓ *Государственное санкционирование биржевой деятельности* осуществляется посредством лицензирования. В сфере биржевой деятельности применяется административный порядок лицензирования, в соответствии с которым все разрешительные полномочия, т.е. выдача лицензии, приостановление ее действия и аннулирование лицензии, осуществляются органом исполнительной власти. Лицензированию подлежит деятельность товарной биржи как коммерческой организации (в этом случае выдаются лицензии на организацию биржевой торговли), а также предпринимательская деятельность физических лиц, участвующих в биржевой торговле, — биржевых посредников и биржевых брокеров¹.

Приостановление действия лицензии или ее аннулирование непосредственно сказываются на статусе субъекта предпринимательства: вследствие применения этих санкций нарушитель утрачивает свои коммерческие права, установленные лицензией в полном объеме, либо (в случае приостановления действия лицензии) на срок устранения выявленных нарушений.

✓ *Государственная регламентация обязательственных отношений* устанавливает разрешительный порядок совершения сделок, взаимное изменение сторонами договора принятых обязательств, т.е. внесение корректив в сделки, определяющие передачу сторонами прав и обязанностей по договору (*фьючерсные сделки*), либо в договоры, предусматривающие уступку прав на передачу обязательств по договору (*опционные сделки*). Совершение таких сделок вправе осуществлять только лицензиаты — биржевые посредники или биржевые брокеры. В данном случае санкциониро-

¹ См ст. 12, 23 Закона РФ от 20 февраля 1992 г. № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле». Административные санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования применяются при совершении правонарушений, установленных в п. 1 ст. 36 указанного Закона. Таким образом, административные процедуры лицензирования деятельности по организации биржевой торговли, деятельности биржевых посредников и биржевых брокеров регламентируются вышеуказанным Законом РФ, предписания Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» в данной сфере не применяются (см. п. 5 ч. 2 ст. 1 этого Федерального закона).

ванию сделки предшествует выдача органом исполнительной власти лицензии субъекту предпринимательства, уполномоченному на заключение сделки.

☑ *Государственная регламентация внутриорганизационных отношений* товарной биржи предусматривает установление обязательных требований к учредительным документам, решениям общего собрания членов биржи и других органов управления биржей, а также требований к организации биржевой торговли, предъявляемых к соответствующим субъектам предпринимательства, например к брокерским фирмам, посетителям биржевых торгов и биржевым брокерам¹. Соблюдение указанных требований осуществляется в процессе общего или специального государственного контроля.

Общий контроль осуществляется должностными лицами в отношении любой коммерческой организации и предусматривает проведение эпизодических проверок, ограниченных установленным законом сроком. Применительно к данному случаю объектом общего контроля является соблюдение субъектами предпринимательства требований, предъявляемых к услугам, оказываемым в процессе биржевой торговли.

Предназначением *специального контроля* является соблюдение участниками биржевой торговли требований, установленных Законом РФ «О товарных биржах и биржевой торговле», т.е. лицензионных требований и условий, правил биржевой торговли и других законных требований. Функции специального контроля возложены на *государственного комиссара*, назначаемого органом исполнительной власти. Назначение специального должностного лица, уполномоченного контролировать деятельность соответствующей коммерческой организации (в данном случае — товарной биржи) или осуществлять иные публичные полномочия, установленные *ad hoc* (например, участвовать в деятельности органа управления), представляет собой исключительное явление. Как правило, контрольные полномочия возложены на специализированные государственные органы, действующие в определенных сферах общественных отношений, при этом их властные требования обязательны для исполнения любым лицом, которому они адресованы. Государственный комиссар вправе участвовать во внутриорганизационной деятельности биржи (например, он может присутствовать на общих собраниях членов биржи с правом совещательного голоса), имеет право доступа к лю-

¹ Требования к учредительным документам, в частности к уставу товарной биржи, установлены в ст. 17; обязательные требования к организации биржевой торговли — в ст. 18–21 Закона РФ «О товарных биржах и биржевой торговле».

бой деловой информации и т.д. Таким образом, при осуществлении контроля государственный комиссар вправе рекомендовать субъекту предпринимательства исполнить требование, установленное Законом РФ «О товарных биржах и биржевой торговле». Однако решение по существу может быть вынесено только лицом или органом, уполномоченным на это указанным Законом (например, общим собранием членов секции биржи)¹.

В зависимости от результатов общего или специального контроля к нарушителю применяются административные санкции, установленные непосредственно Законом РФ «О товарных биржах и биржевой торговле», и административные наказания, предусмотренные ст. 14.24 КоАП РФ (нарушение законодательства о товарных биржах и биржевой торговле). Административные санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования могут быть применены только при совершении нарушений, установленных п. 1 ст. 36 Закона РФ «О товарных биржах и биржевой торговле». В данном случае санкция назначается и исполняется лицензирующим органом. Административные санкции назначаются решением арбитражного суда, а уполномоченное должностное лицо только возбуждает дело о проступке.

31.7. Публичная регламентация отношений в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней

Предназначение публичной регламентации

Государственное регулирование отношений в сфере добычи, производства и оборота драгоценных металлов и драгоценных камней² включает в себя установление государственной монополии, разрешительного порядка, нормативно-правового регулирования, учета, контроля и надзора.

Основная цель государственного регулирования в сфере добычи и оборота драгоценных металлов и драгоценных камней — в обеспечении публичных финансовых потребностей. В этих целях создаются государственные фонды, основным источником их формирования являются драгоценные металлы и драгоценные

¹ Публичные полномочия по назначению государственного комиссара установлены ст. 35, полномочия государственного комиссара — п. 2 ст. 37 Закона РФ «О товарных биржах и биржевой торговле».

² В настоящем параграфе под *оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней* понимается владение, пользование или распоряжение ими, осуществляемые собственником или иным лицом, действующим на законных основаниях.

камни Российской Федерации, полученные у коммерческих организаций за счет средств федерального бюджета¹.

Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней, входящий в его состав Алмазный фонд Российской Федерации, а также золотой запас России, относятся к золотовалютным резервам Российской Федерации. Имущество, входящее в их состав, находится в федеральной собственности и может быть использовано (за исключением имущества Алмазного фонда Российской Федерации) для обеспечения публичных потребностей в соответствии с планами, утвержденными федеральным Правительством. Имущество, входящее в состав Алмазного фонда Российской Федерации, предназначено для экспонирования и научного изучения и не подлежит отчуждению, остальное имущество — прежде всего аффинированное золото в слитках, входящее в состав золотого запаса, используется для обеспечения общегосударственных нужд (например, золотовалютные резервы могут быть использованы ЦБ РФ для поддержания устойчивости курса рубля и в иных целях осуществления финансовой политики)². Таким образом, имущественные отношения, возникающие в связи с владением, использованием и распоряжением имуществом Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, регулируются бюджетным и иным административным законодательством.

Государственная политика в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней

Установление *государственной монополии* на отдельные виды деятельности в сфере производства и оборота драгоценных металлов и драгоценных камней означает их осуществление под контролем государства и в целях финансирования публичных потребностей. Государственная монополия установлена на *экспорт необработанных алмазов*, а также на *опробование и клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных и иных бытовых изделий из драгоценных металлов*. Установление государственной монополии означает ограничение действия механизмов рыночной

¹ Бюджетные средства, предназначенные для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, подлежат обязательному учету в расходной части федерального бюджета. Использование имущества, зачисленного в указанный фонд, осуществляется Правительством РФ в стоимостных объемах, установленных федеральным бюджетом (п. 5 ст. 6, п. 1 ст. 23 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»).

² Часть золотого запаса учитывается на счетах Банка России, другая его часть — на счетах Минфина России (п. 2 и 3 ст. 8 указанного Федерального закона).

конъюнктуры (например, конкурентной состязательности субъектов предпринимательства), а в некоторых случаях влечет за собой установление обязательных требований к организационно-правовой форме соответствующей коммерческой организации.

Лицензирование деятельности банков по обороту драгоценных металлов и драгоценных камней отнесено к ведению Банка России. Применительно к указанной деятельности он осуществляет все лицензионные полномочия, в том числе и аннулирует лицензии¹.

Лицензирование представляет собой один из методов реализации разрешительных полномочий, обеспечивающий публичные интересы. Кроме лицензирования, к таким методам относится также *сертификация* драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, т.е. деятельность по подтверждению их соответствия установленным качественным и количественным характеристикам и техническим требованиям. Таким образом, наряду с лицензией к индивидуальным правовым актам, устанавливающим гражданскую и административную правоспособность коммерческой организации, относится также и сертификат соответствия².

Нормативно-правовое регулирование деятельности по обороту драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ и Минфином России. Нормативными правовыми актами регламентируется *порядок оборота драгоценных металлов и драгоценных камней*, устанавливаются дополнительные обязанности субъектов предпринимательства, например их обязанность по купле-продаже драгоценных металлов, драгоценных камней в соответствии с утвержденными обязательными классификаторами и прейскурантами³. Таким образом, нормативно-правовое регулирование устанавливает обязательные требования в сферах разрешительной политики и ценообразования, причем в последнем случае ограничивается коммерческий потенциал субъекта предпринимательства.

Нормативно-правовое регулирование в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляет Минфин России (подчиненные ему ведомства вправе принимать только акты индивидуального применения)⁴, а также Банк России — применительно к лицензионным полномочиям банков.

¹ См. подп. 3 ст. 11 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

² См. там же ст. 14.

³ См. п. 2 ст. 10 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

⁴ См. подп. 2 п. 5 постановления Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации».

Публичные контроль и надзор

Государственная регламентация отношений в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней предусматривает установление *обязательных требований по их учету, хранению и транспортировке*. Организации, осуществляющие указанную деятельность, обязаны представлять статистическую и иную информацию в Росстат и в другие органы исполнительной власти¹. Обязательные требования по учету устанавливаются посредством нормативно-правового регулирования, при этом правовые акты, предусматривающие учетные обязанности субъектов частного права, принимаются только в случаях, определенных Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях». Таким образом, в данном случае рассматриваемым Федеральным законом устанавливаются *дополнительные информационные обязанности*, влекущие за собой *ограничение неимущественных прав* коммерческой организации, применительно к которой такие обязанности установлены.

К мерам, *ограничивающим имущественные права лица*, относятся обязательные требования по владению, пользованию и распоряжению драгоценными металлами и драгоценными камнями, предусматривающие их обязательную продажу публичным организациям для пополнения федерального государственного фонда и соответствующих фондов субъектов РФ. Отказ публичной организации от приобретения драгоценных металлов, драгоценных камней означает установление дополнительных обременений коммерческой деятельности, в частности при распоряжении таким имуществом². Драгоценные металлы и драгоценные камни переходят в собственность соответствующей коммерческой организации с момента их добычи из недр. Ограничение правомочий собственника может быть установлено лицензией или предусмотрено публичным договором (например, договором поставок продукции для федеральных нужд)³ либо — как в рассмотренном выше случае — обуслов-

¹ Обязательное представление сведений об объемах производства драгоценных металлов в органы государственной статистики предусмотрено правилами п. 2 ст. 20 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (о требованиях по учету лома и отходов драгоценных металлов и драгоценных камней см. п. 4 ст. 22 указанного Федерального закона).

² Приоритетная продажа драгоценных металлов и драгоценных камней предусмотрена п. 5 ст. 2; отказ публичной организации от приобретения такого имущества установлен п. 5 ст. 20 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

³ Индивидуальные предприниматели не вправе осуществлять добычу драгоценных металлов, драгоценных камней. Субъектами предпринимательства в рассматриваемой сфере могут быть только коммерческие организации, в том числе артели старателей (п. 1 и 3 ст. 4 указанного Федерального закона). Право собственности на данное имущество возникает в момент его физического отчуждения, т.е. добычи из недр (п. 4 ст. 2 этого же Федерального закона).

лено отказом публичной организации от заключения соответствующего гражданско-правового договора. К *косвенным методам государственного регулирования*, ограничивающим гражданскую правоспособность субъекта предпринимательства — юридического лица, относится установление обязательных требований к его организационно-правовой форме¹.

Имущественные права лица могут быть ограничены при осуществлении им публичных обязанностей, обусловленных проведением государственного контроля и надзора, в том числе и в случаях применения мер административного пресечения. Прекращение всех имущественных прав на драгоценные металлы и драгоценные камни возможно только при их незаконной добыче, производстве или использовании. В этих случаях конфискация является санкцией, применяемой к нарушителю. Конфискация применяется в отношении собственника драгоценных металлов, драгоценных камней при незаконном производстве и использовании либо при нарушении правил их добычи (например, добычи драгоценных металлов, драгоценных камней физическим лицом либо коммерческой организацией, не наделенной полномочиями лицензиата). У нарушителя изымается имущество, которым он владеет или распоряжается на незаконных основаниях, т.е. право собственности в этих случаях не возникает. Таким образом, применение мер, ограничивающих имущественные права лица, является следствием публичного регулирования, т.е. в указанных случаях такие меры применяются в отношении коммерческих организаций, осуществляющих легитимную предпринимательскую деятельность. В отличие от них полное прекращение всех имущественных правомочий возможно только при совершении правонарушения².

Административная конфискация и иные рассмотренные выше методы ограничения имущественных прав лица относятся к мерам публичного принуждения. Порядок их осуществления регламентируется административным законодательством; предписания ГК РФ в этих случаях не применяются.

Государственный контроль и надзор в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней представляет собой особую разновидность публичного финансового контроля: права и обязанности сторон при его осуществлении регламентируются

¹ См. п. 2 ст. 4 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

² Конфискация незаконно добытых, произведенных, используемых драгоценных металлов, драгоценных камней предусмотрена п. 2 ст. 30 указанного Федерального закона (правовые предпосылки применения административной конфискации в указанном случае установлены также п. 2 ст. 243 ГК РФ).

исключительно Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»¹. Властные полномочия должностных лиц обусловлены проведением ординарного и превентивного государственного контроля, а также осуществлением федерального государственного надзора. К *субъектам* государственного контроля и надзора относятся специализированные федеральные службы: Федеральное казначейство, а применительно к обороту драгоценных металлов, драгоценных камней, входящих в федеральный фонд, — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора². К *объектам* государственного контроля (надзора) относятся коммерческие организации, осуществляющие добычу драгоценных металлов, драгоценных камней, публичные организации, участвующие в их использовании (например, воинские части и воинские формирования). Мероприятия по контролю и надзору проводятся в отношении некоммерческих организаций, участвующих в обороте драгоценных металлов, драгоценных камней (общественных объединений и др.), а также в отношении индивидуальных предпринимателей, осуществляющих финансовые операции с ними. Таким образом, к подконтрольным объектам относятся не только юридические лица — субъекты предпринимательства и некоммерческие организации, но и указанные физические лица³.

Меры властного принуждения, применяемые при проведении контрольных мероприятий

Ординарный государственный контроль в рассматриваемой сфере проводится постоянно и предусматривает проведение ревизий и проверок деятельности государственных и иных организаций, добывающих драгоценные металлы и драгоценные камни или участвующих в их обороте. Проведение ординарного государственного контроля сопряжено с применением мер властного принуждения, ограничивающих имущественные права объекта контроля, и прежде всего мер административного пресечения в виде осмотра помещений, транспортных средств, досмотра физических лиц и изъятия

¹ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не применяется при осуществлении рассматриваемой публичной контрольной деятельности (ч. 3.1 ст. 1 указанного Федерального закона).

² К ведению Росфиннадзора отнесено осуществление контроля и надзора за использованием указанного имущества, находящегося в федеральной собственности.

³ За исключением рассматриваемых публичных отношений Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» по преимуществу регулирует отношения между публичными и коммерческими организациями, в том числе и относимыми к субъектам добычи драгоценных металлов, драгоценных камней.

вещей. При осмотре офисов и иных помещений, а также осмотре транспортных средств могут применяться меры, блокирующие использование находящегося в них имущества (например, опечатывание помещений и мест постоянного или временного хранения имущества, а также опечатывание документов, подлежащих контролю)¹. В отношении должностных лиц контролируемых организаций, а также индивидуальных предпринимателей применяются меры пресечения в виде административного задержания и административного досмотра лица и находящегося при нем имущества².

Изъятию вещей и документов всегда предшествует проведение досмотра помещений организации или осмотра физического лица. Указанные меры административного пресечения представляют собой единое процессуальное действие. Как правило, изъятие имущества необходимо для проведения процессуальных действий, осуществляемых в стационарных условиях (экспертизы и др.). В этих целях проводятся отбор продукции (материалов) из драгоценных металлов и драгоценных камней, взятие проб и образцов их лома и отходов³. Таким образом, ординарный контроль, сопряженный с применением мер административного пресечения, включает в себя и последующие процессуальные действия (например, экспертизу имущества, являющегося вещественным доказательством по делу об административном или ином правонарушении).

Ограничение имущества прав лица может быть обусловлено существом меры административного пресечения, влекущей релятивные ограничения личных неимущественных прав (например, права на свободу передвижения лица, в отношении которого применено административное задержание).

При *проведении превентивного контроля* допускается применение рассмотренных выше мер властного принуждения, однако в отличие от ординарного контроля применение таких мер ограничено сроком, указанным в предписании контролирующего органа.

¹ См. соответственно подп. 2 и 5 п. 1 ст. 28 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

² Указанные меры властного принуждения представляют собой единое процессуальное действие. Таким образом, проведение досмотра физического лица неизбежно сопряжено с его административным задержанием даже в тех случаях, когда соответствующим федеральным законом это непосредственно не предусмотрено (см., например, подп. 3 п. 1 ст. 28 указанного Федерального закона).

³ См. подп. 6 п. 1 ст. 28 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях». Наряду с указанным имуществом могут быть временно изъяты документы в тех случаях, если предполагается возможность их утраты или искажения содержащихся в них сведений (подп. 5 п. 1 ст. 28 данного Федерального закона).

Легитимность проведения соответствующего контрольного мероприятия подтверждается *индивидуальным правовым актом*, выносимым должностным лицом контролирующего органа. К таким актам относятся:

- а) предписания о применении соответствующей меры административного пресечения¹;
- б) предписания об устранении нарушений, выявленных при проведении контроля²;
- в) протоколы об административном правонарушении и иные правовые акты, принимаемые в соответствии с КоАП РФ³.

Таким образом, к рассматриваемым правовым актам относятся предписания, принимаемые в случаях, установленных Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», и акты процессуального обеспечения, принимаемые в отношении лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения, в случаях, определенных КоАП РФ. Неисполнение предписания о проведении контроля и обусловленной контрольной деятельностью меры административного пресечения квалифицируется по ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ. Неисполнение предписания об устранении нарушений или их ненадлежащее исполнение (например, просрочка установленных сроков исполнения) квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Меры административного пресечения, предусмотренные Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», применяются к лицу, подозреваемому в совершении правонарушения, независимо от применения к нему мер властного принуждения, установленных КоАП РФ или другими федеральными законами.

Федеральный пробирный надзор

Федеральный пробирный надзор предусматривает проведение специализированных мероприятий наряду с контрольной деятельностью. Федеральный пробирный надзор, отнесенный к ведению *Российской государственной пробирной палаты* (РГПП), предусматривает применение мер властного принуждения. Такие меры отличаются от властных действий контролирующего органа по предпосылкам их применения. В частности, федеральный пробирный надзор проводится в целях защиты прав субъек-

¹ См. подп. 1 п. 1 ст. 28 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

² См. там же подп. 3 п. 2 ст. 27.

³ См. там же подп. 8 п. 1 ст. 28.

тов предпринимательства — изготовителей ювелирных и других бытовых изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней от недобросовестной конкуренции, а также в целях защиты прав потребителей таких изделий. В отличие от них меры административного пресечения применяются в ходе контрольной деятельности в целях выявления и раскрытия правонарушений. Проведение таких мер обусловлено фактом правонарушения, тогда как пробирный надзор представляет собой превентивную правоохранительную деятельность, направленную на предотвращение деликтов.

Федеральный пробирный надзор предусматривает *клеймение* государственным пробирным клеймом всех ювелирных изделий, а также проведение технической и иных видов *экспертизы* драгоценных металлов и драгоценных камней¹. Экспертная деятельность осуществляется по инициативе РГПП. В некоторых случаях проведение экспертиз обусловлено постановлением правоохранительного органа (например, органа дознания, суда общей юрисдикции или арбитражного суда).

Наряду с функциями пробирного надзора к ведению государственных инспекторов пробирного надзора отнесено осуществление функций ординарного и превентивного контроля за оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней. В этих случаях государственные инспекторы наделены предусмотренными выше властными полномочиями контролирующего органа².

Таким образом, к ведению РГПП наряду с функциями надзора отнесено проведение специализированного публичного контроля, а также отдельных разрешительных полномочий (в частности, сертификации драгоценных металлов и драгоценных камней)³.

¹ Опробование, анализ и клеймение государственным пробирным клеймом представляет собой разновидность платных публичных услуг. Осуществление мероприятий пробирного надзора обусловлено установлением государственной монополии на опробование и клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных изделий (п. 3 ст. 10 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»).

² В соответствии с подп. 3 п. 2 ст. 26 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» федеральный пробирный надзор представляет собой один из видов государственного контроля за добычей и оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней. Осуществление контрольных функций наряду с функциями по проведению федерального пробирного надзора предусмотрено правилами подп. 9 и 10 п. 2 ст. 13 указанного Федерального закона.

³ Федеральный пробирный надзор включает в себя и соответствующие мероприятия по государственной сертификации (ст. 14 данного Федерального закона).

Административная ответственность за нарушения правил оборота драгоценных металлов и драгоценных камней

Нарушение порядка добычи или оборота драгоценных металлов и драгоценных камней квалифицируется по ст. 19.14 КоАП РФ¹. Неисполнение юридическим лицом имущественных обязанностей, установленных Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», например уклонение от их обязательной сдачи на аффинаж или обязательной продажи, влечет за собой применение административного штрафа в соответствии с указанной статьей КоАП РФ, либо (если это деяние совершено в крупном размере) квалифицируется как преступление, предусмотренное ст. 192 УК РФ.

К субъектам административного правонарушения относятся должностные лица частного и публичного права, а также организации всех форм собственности.

Должностные лица Росфиннадзора и Федерального казначейства вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.14 КоАП РФ, применять меры административного пресечения в виде осмотра помещений лица, подозреваемого в совершении указанных правонарушений, изъятия вещей и документов, необходимых для рассмотрения дел об административных правонарушениях, ареста указанных вещей, а также осуществлять иные процессуальные действия (в частности, такие лица вправе обращаться к сотрудникам полиции в целях административного задержания лиц, подозреваемых в совершении проступка, либо применения к ним иных мер административного пресечения). Таким образом, при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях должностные лица, осуществляющие контроль за оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней, вправе избрать должную альтернативу своих действий: применить административное задержание или иные меры административного пресечения в соответствии с Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» либо инициировать их применение сотрудником полиции².

¹ Административная ответственность устанавливается за нарушение Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях». Об административной ответственности лиц, нарушающих обязанности, обусловленные проведением государственного контроля (надзора), в том числе и лицами, осуществляющими добычу и использование драгоценных металлов и драгоценных камней, см. выше в настоящем параграфе.

² Рассматриваемые должностные лица не вправе применять меры административного пресечения непосредственно (п. 1 ч. 1 ст. 27.2, п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ). О мерах административного пресечения, предусмотренных ☞

31.8. Методы государственного санкционирования отношений в сфере организации и проведения лотерей

Предназначение публичной регламентации

Минфин России осуществляет нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в области организации и проведения лотерей. Подведомственная Минфину ФНС России осуществляет разрешительные и контрольные функции в рассматриваемой сфере¹.

Под *лотереей* понимается игра, в соответствии с которой устанавливаются права и обязанности сторон — организатора, проводящего розыгрыш ее призового фонда, и участника, который имеет право на выигрыш. Лотерея проводится в соответствии с административным договором. Права и обязанности сторон договора, в частности имущественные отношения, определяются Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»; гражданским законодательством указанные отношения не регулируются².

☑ К *публичным участникам* отношений, возникающих при организации и проведении лотереи, относятся ФНС России (на нее возложено проведение всероссийской государственной лотереи), орган исполнительной власти субъекта РФ или муниципальный орган, которые проводят соответственно региональные государственные и муниципальные лотереи. Права и обязанности публичных участников обусловлены административным договором, определяющим условия проведения соответствующей лотереи. Публичные участники являются организаторами лотереи и осуществляют полномочия в сферах:

☞ Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», см. выше в данном параграфе. Государственное регулирование в сфере добычи и оборота драгоценных металлов и драгоценных камней предусматривает общность публичных процессуальных действий, установленных различными федеральными законами, например экспертных действий, проводимых при назначении административного расследования (ст. 26.4, ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ), и аналогичных действий, осуществляемых в целях пробирного надзора в соответствии с подп. 2—6 п. 2 ст. 13 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

¹ См. п. 1 и 2 постановления Правительства РФ от 5 июля 2004 г. № 338 «О мерах по реализации Федерального закона “О лотереях”».

² Это относится, в частности, к предписаниям ст. 1062—1063 ГК РФ, устанавливающим права и обязанности сторон по договору проведения игр и пари. В отличие от указанного возмездного гражданско-правового договора административный договор о проведении лотереи может быть безвозмездным (ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О лотереях»).

- государственного санкционирования;
- регламентации имущественных отношений;
- контроля и надзора.

Публичные участники применяют санкции к нарушителям законодательства или иницируют процедуру их привлечения к гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности. Все рассмотренные полномочия Федеральным законом «О лотереях» отнесены к методам публичного регулирования. В соответствии с указанным Законом государственные (муниципальные) органы устанавливают обязанности частноправовых участников или применяют к ним меры принуждения.

☑ К *частноправовым субъектам* отношений, возникающих при организации и проведении лотерей, относятся:

а) *участник лотереи* — лицо, обладающее правом на участие в розыгрыше призового фонда лотереи на основании заключенного с организатором лотереи договора;

б) *оператор лотереи* — юридическое лицо, уполномоченное организатором лотереи на ее проведение.

Частноправовой участник представляет собой пассивную сторону административных отношений; реализация его имущественных прав или неимущественных интересов обусловлена решением соответствующего публичного органа, последний санкционирует коммерческую деятельность оператора лотереи либо определяет методы осуществления своих имущественных обязанностей перед участником лотереи¹.

Методы публичного санкционирования

Государственное санкционирование отношений, возникающих в сфере организации лотерейной деятельности, предусматривает выдачу разрешений на проведение *ординарных лотерей* — региональных и муниципальных лотерей, проводимых в соответствии с разрешениями, выдаваемыми органом исполнительной власти субъекта РФ, муниципальным органом, на территории которых проводятся лотереи². В отличие от указанного порядка, при проведении *государственных лотерей* (всероссийских и региональных), а также *муниципальных лотерей*, организуемых исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, получения разрешения не требуется. Государственные лотереи

¹ Организатор стимулирующей лотереи определяет обязательные действия участника лотереи (ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О лотереях»).

² См. п. 1 ч. 3, ч. 4, п. 1 ч. 5, ч. 6 ст. 4 указанного Федерального закона.

проводятся по решению высшего органа исполнительной власти субъекта РФ или (применительно к муниципальным лотереям) по решению исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Операторы государственных и муниципальных лотерей определяются по результатам проведения открытых конкурсов, организуемых соответствующим публичным органом. Имущественные права и обязанности операторов определяются договором, заключаемым с государственным (муниципальным) органом — организатором лотереи¹.

ФНС России организует проведение всероссийских государственных лотерей и устанавливает технико-экономические требования к их проведению². Нормативно-правовое регулирование в сфере организации и проведения лотерей возложено на Минфин России.

Действие разрешения на проведение ординарной лотереи может быть приостановлено соответствующим публичным органом в случаях нарушений законодательства, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора). В указанных случаях орган исполнительной власти или муниципальный орган иницируют судебную процедуру отзыва разрешения. Таким образом, *разрешение* представляет собой правоустанавливающий документ, выдаваемый оператору лотереи и подтверждающий легитимность осуществляемой в соответствии с ним коммерческой деятельности³. Выдача разрешения означает наделение субъекта предпринимательства правами и обязанностями, т.е. влечет за собой изменение его статуса в области коммерческой деятельности и в сфере публичных отношений с контролирующими и иными правоохранительными органами⁴.

¹ См. там же ст. 14, 15.

² Условия проведения всероссийской государственной лотереи установлены в ст. 13 Федерального закона «О лотереях».

³ По смыслу нормы ч. 6 ст. 6 Федерального закона «О лотереях» разрешения выдаются заявителю, ходатайствующему о предоставлении прав *оператора лотереи* — последний является юридическим лицом, наделенным правом на проведение лотерей; в этом случае он получает статус *организатора лотереи* (п. 6 и 9 ст. 2 указанного Федерального закона). В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 24 этого же Федерального закона решение о приостановлении действия разрешения или его отзыве принимается в отношении организатора лотереи — юридического лица, уполномоченного организатором лотереи на ее проведение.

⁴ Те же правовые последствия наступают в случае выдачи лицензии, при этом административный публичный орган вправе приостановить действие лицензии (разрешения) или инициировать судебную процедуру ее аннулирования (отзыва).

Регламентация публичных имущественных отношений

К методам государственной регламентации имущественных отношений относится установление *обязательных требований к размерам призового фонда лотереи*, а также к *суммам целевых отчислений от лотереи*, производимых ежеквартально организатором лотереи¹. Целевые отчисления от лотереи зачисляются в доход соответствующего бюджета и используются для финансирования сфер социального и культурного строительства. Перечисление таких денежных средств для обеспечения иных публичных нужд (например, для финансирования деятельности в сферах обороны и безопасности) законодательством не предусмотрено². Контроль за целевым использованием выручки от проведения лотерей возложен на ФНС России³.

В зависимости от технологии проведения лотерей устанавливаются *обязательные требования к содержанию соответствующих публичных договоров*:

- при заключении *договора (контракта) между организатором лотереи и оператором лотереи* орган исполнительной власти (муниципальный орган) делегирует свои публичные полномочия коммерческой организации. Однако в случае нарушения такой организацией условий проведения лотереи ответственность перед участниками лотереи несет государственный (муниципальный) орган, заключивший договор⁴;
- сторонами *договора на участие в лотерее* являются организатор лотереи и участник лотереи (при проведении стимулирующей лотереи такой договор является безвозмездным)⁵.

Имущественные и иные обязательства сторон при заключении рассмотренных договоров определяются Федеральным законом «О лотереях» и иным административным законодательством⁶,

¹ Обязательные нормативы таких отчислений установлены ст. 10 Федерального закона «О лотереях», в соответствии с ними размер призового фонда лотереи должен составлять не менее чем 50% выручки от ее проведения.

² См. там же ч. 1 ст. 11. Размер целевых отчислений должен составлять не менее 10% размера выручки от проведения лотереи.

³ См. п. 5.1.8 Положения о ФНС России.

⁴ См. п. 6 и 9 ст. 2 Федерального закона «О лотереях».

⁵ Информация об обязательствах организатора стимулирующей лотереи наносится на упаковку соответствующего товара или размещается иным способом, доступным для восприятия участником лотереи (ч. 1 ст. 16 указанного Федерального закона).

⁶ Условия договорных отношений между органом исполнительной власти и коммерческой организацией, проводящей всероссийскую (региональную) государственную лотерею, в частности имущественные и иные обязательства, обусловленные проведением конкурса, определяются Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (ч. 4 ст. 13, ч. 4 ст. 14 Федерального закона «О лотереях»).

а в случаях, предусмотренных им, также и гражданским законодательством.

Договоры о делегировании полномочий и договоры об участии в лотерее устанавливают публичные обязанности коммерческой организации, проводящей лотерею от имени и по поручению соответствующего государственного (муниципального) органа, в том числе имущественные обязанности, предусматривающие распределение доходов, а также информационные и иные неимущественные обязанности (в том числе и обусловленные проведением государственного контроля и надзора). Для рассмотренных публичных договоров характерно неравенство участников этих отношений. Например, при распределении выручки, полученной от лотереи, доминируют публичные имущественные потребности, подлежащие первоочередному удовлетворению.

Оператор лотереи вправе привлекать на договорной основе кредитные организации.

☑ *Договорные отношения с кредитной организацией при проведении ординарных лотерей*, в отличие от рассмотренных выше, регламентируются гражданским законодательством. Заключаемый в этом случае кредитный договор предусматривает возмездное оказание услуг либо осуществление определенных Федеральным законом «О лотереях» видов деятельности. Договор устанавливает целевые функции кредитной организации, при этом последняя не вправе оказывать другие услуги, осуществлять иные виды деятельности¹.

☑ Определенную специфику имеют *договорные отношения организатора (оператора) лотереи с кредитной организацией при проведении государственных лотерей*. Договор заключается коммерческой организацией, действующий от имени и по поручению органа исполнительной власти. Сторонами договора являются субъекты частного права — коммерческая организация, осуществляющая публичные функции, и кредитная организация, привлеченная для реализации целевых функций. Обязательственные отношения сторон в этом случае регламентируются административным договором, участником которого может быть только кредитная организация, имеющая право работать со средствами бюджетов различных уровней (т.е. уполномоченная осуществлять

¹ Виды деятельности, осуществляемые кредитной организацией по договору с оператором лотереи, определены в ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О лотереях»; к ним относятся распространение лотерейных билетов, выплата выигрышей и др. Кредитная организация в указанных случаях вправе оказывать услуги по хранению призового фонда лотереи.

публичную деятельность). Привлечение кредитных организаций при проведении негосударственных (муниципальных) лотерей не допускается¹.

Публичный контроль за организацией и проведением лотерей

К ведению органа исполнительной власти (муниципального органа), выдавшего разрешение на проведение лотереи, отнесено проведение контроля за соблюдением коммерческой организацией публичных обязанностей, установленных договором (например, соблюдением обязательных нормативов отчислений), а также обязанностей перед участниками лотереи. Государственный контроль при проведении лотерей отнесен к ведению ФНС России. Контрольные мероприятия, предусмотренные Федеральным законом «О лотереях», назначаются при проведении *ординарных лотерей*, т.е. методы финансового контроля, установленные указанным Федеральным законом, не применяются при проведении всероссийских или региональных государственных лотерей. Документы бухгалтерского учета и финансовой отчетности организаторов ординарных лотерей подлежат ежегодной аудиторской проверке; кроме финансовых документов, проверяется также иная информация, подтверждающая выполнение коммерческой организацией, проводящей лотерею, имущественных и иных публичных обязанностей, установленных соответствующим договором².

Административная ответственность за нарушение законодательства об организации и проведении лотерей

В случае уклонения коммерческой организации от исполнения информационных и иных обязанностей контролирующий орган выдает нарушителю предписание об устранении выявленных нарушений в установленный срок.

☑ Неисполнение предписания контролирующего органа либо просрочка его исполнения квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ³.

¹ В соответствии с ч. 3 ст. 22 Федерального закона «О лотереях» не предусмотрено участие кредитных организаций при проведении муниципальных лотерей.

² Перечень сведений, подлежащих проверке в указанных случаях, устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, муниципальным органом (о формах финансового контроля см. ст. 21 и 22 Федерального закона «О лотереях»).

³ Поскольку при неисполнении подконтрольным объектом информационных обязанностей также выносится предписание, указанное правонарушение квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ (ст. 19.7 в данном случае не применяется).

☑ Нарушение порядка государственного санкционирования, установленного при организации и проведении лотерей, квалифицируется по ч. 1 ст. 14.27 КоАП РФ.

☑ Нарушение коммерческой организацией публичных имущественных обязанностей (т.е. несвоевременное перечисление целевых отчислений) квалифицируется по ч. 2 ст. 14.27 КоАП РФ, отказ в выплате выигрыша, а также нарушение порядка или сроков выплаты выигрыша, предусмотренных условиями лотереи, влечет за собой назначение административного штрафа в соответствии с ч. 3 ст. 14.27 КоАП РФ.

Таким образом, нарушения законодательства о лотереях квалифицируются в соответствии с общим предписанием ч. 1 ст. 19.5 и ст. 14.27 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность *ad hoc*.

Субъектом административной ответственности являются коммерческие организации или их должностные лица. Административная ответственность публичных организаций за нарушение законодательства о лотереях не предусмотрена.

К ведению должностных лиц ФНС России, контролирующих соблюдение законодательства о лотереях, отнесена юрисдикционная деятельность, включающая в себя составление протоколов о рассмотренных выше административных правонарушениях. При выявлении признаков других административных правонарушений должностные лица инициируют процедуру возбуждения дела¹. Должностные лица контролирующих органов вправе производить осмотр соответствующих помещений, а также изымать вещи и документы, необходимые для рассмотрения дела, или налагать на них арест. При необходимости применения иных мер административного пресечения они могут обратиться к сотрудникам полиции, уполномоченным применять такие меры².

31.9. Валютное регулирование и валютный контроль

Предназначение публичной регламентации

Валютное регулирование и валютный контроль *отнесены к ведению различных государственных органов*: основным органом валютного регулирования является Банк России; важнейшие полно-

¹ См. п. 84 ч. 2 ст. 28.3, п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

² По делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.27 КоАП РФ, сотрудники полиции вправе применять меры административного пресечения независимо от обращения указанных государственных контролеров (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

мочия в сфере валютного контроля входят в компетенцию органов исполнительной власти.

Валютное регулирование и валютный контроль *различаются по содержанию властных полномочий*. Проведение валютного контроля сопряжено с ограничением гражданской дееспособности нарушителя валютного законодательства вплоть до ее полного прекращения (в случае аннулирования лицензии нарушителя). Установление государственным органом дополнительных публичных обязанностей лица при осуществлении мер валютного регулирования, например установление лицензионных требований и условий или разрешительный порядок осуществления валютных операций, не влияет на содержание гражданской дееспособности субъекта частного права.

Вместе с тем валютное регулирование и валютный контроль *относятся к соподчиненным административно-правовым категориям*: применению властного принуждения к нарушителям валютного законодательства всегда предшествует квалификация состава проступка. Таким образом, мерам валютного контроля всегда предшествуют меры валютного регулирования.

При осуществлении валютного регулирования и валютного контроля обеспечиваются публично-правовые интересы государства. Методы валютного регулирования и валютного контроля включают меры административного принуждения и экономические меры (в том числе меры обеспечения исполнения обязательств, обусловленных гражданско-правовым договором), установленные валютным законодательством. Публичные обязанности лиц, участвующих в валютной операции, определены Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». В случаях, непосредственно предусмотренных указанным Федеральным законом, органы валютного регулирования принимают *нормативные правовые акты*, а органы валютного контроля и агенты валютного контроля — *акты индивидуального применения*, причем указанные правовые акты не относятся к валютному законодательству.

Правительство РФ осуществляет валютное регулирование и валютный контроль, но не относится к органам валютного контроля: к его ведению отнесены нормативное регулирование в рассматриваемой сфере, например установление порядка проведения валютных операций, правил представления информации, необходимой для целей валютного контроля, а также координационные полномочия, обусловленные подведомственностью Правительству РФ органов исполнительной власти, уполномоченных им на проведение валютного регулирования

или валютного контроля. Постановлениями Правительства РФ обеспечивается согласование деятельности таких органов с Банком России, а также взаимодействие с ним агентов валютного контроля¹.

Меры властного принуждения, применяемые к нарушителям валютного законодательства, включают в себя санкции, установленные Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле», а также административные или уголовные наказания, определенные соответствующим публичным законодательством. Меры гражданско-правовой ответственности регламентируются ГК РФ, причем гражданское законодательство действует наряду с валютным законодательством и не входит в его состав. Таким образом, методы валютного регулирования определяются соответствующим публичным и цивилистическим законодательством. Однако меры валютного контроля устанавливаются и применяются в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле», предписания которого в этом случае относятся к административному законодательству.

Валютное регулирование

Под *валютным регулированием* понимается определение специально уполномоченными государственными органами (органами валютного регулирования) порядка оборота валюты, т.е. порядка ее приобретения и отчуждения, и установление запретов и ограничений на осуществление валютных операций². Органами валютного регулирования являются Правительство РФ и Банк России. Функции нормативного регулирования в валютной сфере отнесены к ведению Минфина России³.

К субъектам валютного регулирования относятся отечественные физические и юридические лица, осуществляющие оборот валюты. К публичным субъектам валютного регулирования относятся федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, муниципальные и иные

¹ См. ч. 2, 6 ст. 22, п. 1 ч. 3, ч. 11 ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

² Под *валютой* понимаются: 1) валюта Российской Федерации (в том числе денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России); 2) иностранная валюта; 3) внутренние и внешние ценные бумаги; 4) валютные ценности (см. соответственно п. 1–5 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»).

³ См. п. 1, подп. 1 п. 5 постановления Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации».

государственные органы¹. Последние участвуют в валютном регулировании непосредственно либо через создаваемые ими органы. Например, в системе МИД России валютные операции проводят дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации. Органы внешней разведки Минобороны России вправе проводить все валютные операции, установленные законодательством².

К зарубежным публичным участникам отношений в сфере валютного регулирования относятся межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации, аккредитованные на данной территории дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и другие организации.

К частноправовым участникам валютного регулирования относятся отечественные и зарубежные организации (прежде всего коммерческие), например кредитные организации и филиалы кредитных организаций зарубежных государств, действующие в соответствии с лицензиями Банка России (*уполномоченные банки*)³.

Органы валютного регулирования наделены властными полномочиями. К их ведению отнесено нормативное регулирование деятельности по обороту валюты в Российской Федерации, т.е. принятие нормативных правовых актов, обязательных для исполнения субъектами валютного регулирования. Они также вправе применять запреты и ограничения при проведении валютных операций.

Порядок оборота валюты, определяемый Правительством РФ и Банком России, предусматривает обязательные требования по срокам осуществления валютных операций и объему денежных средств, выраженных в иностранной валюте, а также устанавливает государственное санкционирование при проведении таких операций. Таким образом, методы нормативного регулирования всегда предусматривают *ограничение прав соответствующего участника валютного регулирования*. К ним, в частности, относятся *учетные*

¹ Специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие все виды валютных операций, устанавливаются Правительством РФ (ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»).

² См. постановление Правительства РФ от 10 апреля 2006 г. № 203 «О проведении валютных операций Министерством обороны Российской Федерации».

³ Установленное Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» разграничение лиц, участвующих в валютных операциях, на *резидентов* и *нерезидентов*, характерно для данного Закона и не предусмотрено гражданским законодательством (п. 6 и 7 ч. 1 ст. 1 указанного Федерального закона).

ограничения, предусматривающие проведение валютных операций с обязательным предоставлением органу налогового контроля отчетов и иных документов¹.

Меры властного принуждения, обусловленные рассмотренными ограничениями, применяются соответствующим исполнительно-распорядительным органом на административной (бессудной) основе и представляют собой один из методов публичной регламентации имущественных отношений.

Валютный контроль

Валютный контроль представляет собой распорядительную деятельность органов и агентов валютного контроля по проверке соблюдения валютного законодательства и применению мер властного принуждения к его нарушителям. Мероприятия валютного контроля проводятся публичными и частноправовыми субъектами:

- к *публичным субъектам* валютного контроля относятся Правительство РФ и органы валютного контроля — Банк России и Росфиннадзор, подчиненный Минфину России. Контрольную деятельность проводят также территориальные органы, создаваемые органами валютного контроля. Территориальные органы, в отличие от федерального ведомства, в системе которого они находятся, относятся к *агентам* валютного контроля;

- к *частноправовым субъектам* валютного контроля относятся субъекты предпринимательства — банки, физические лица — профессиональные участники рынка ценных бумаг. Указанные коммерческие организации и физические лица являются *агентами* валютного контроля.

Таким образом, статусом *агентов валютного контроля* наделены субъекты частного и публичного права (последние представлены только вышеуказанными территориальными органами). Агенты валютного контроля находятся в зависимом положении от соответствующего публичного органа, наделенного полномочиями органа валютного контроля. Уполномоченные банки подотчетны Банку России; профессиональные участники рынка ценных бумаг подотчетны Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР России), а территориальные органы находятся в подчинении соответствующего вышестоящего федерального органа исполнительной власти². К ведению агентов валютного контроля

¹ См. ч. 2 и 7 ст. 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

² См. ч. 3 ст. 22 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

отнесены распорядительные функции, тогда как органы валютного контроля и их должностные лица наделены полномочиями властного принуждения.

Особый правовой статус имеет ФНС России, на которую возложены функции валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов¹.

☑ *Органы валютного контроля наделены полномочиями нормативно-правового регулирования* и принимают правовые акты, обязательные для исполнения лицами, участвующими в валютных операциях. Такие нормативные правовые акты в случаях, определенных валютным законодательством, устанавливают дополнительные обязанности лица, которому они адресованы (т.е. ограничивают его имущественные и неимущественные права и интересы). Например, Банк России устанавливает правила валютных операций по сделкам между уполномоченными банками, регламентирует порядок валютных операций с внутренними ценными бумагами на территории Российской Федерации, порядок купли-продажи иностранной валюты, устанавливает порядок перевода валютных денежных средств на счета, открытые в банках за пределами территории Российской Федерации, принимает иные нормативные правовые акты².

К *информационным полномочиям* органов валютного контроля относится анализ документов и иных сведений, связанных с проведением валютных операций. *Контрольная деятельность* таких органов включает в себя проверку соблюдения лицами, участвующими в обороте валюты, валютного законодательства и нормативных правовых актов, издаваемых органами валютного контроля. В этих целях их должностным лицам должен быть обеспечен беспрепятственный доступ к соответствующим документам. По результатам проверок органы валютного контроля принимают предписания об устранении выявленных нарушений. Неисполнение (ненадлежащее исполнение) таких предписаний либо нарушение установленных сроков их исполнения квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ. Органы валютного контроля наделены также другими административно-юрисдикционными полномочиями.

☑ *Административные полномочия агентов валютного контроля существенно ограничены*: эти субъекты контроля лишены многих властных полномочий, отнесенных к ведению органов валютного контроля. Так, агенты валютного контроля не вправе

¹ См. абз. 1 п. 1 Положения о Федеральной налоговой службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506.

² См. ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 10, ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

проводить проверку полноты и достоверности учета и отчетности проведения валютных операций по месту нахождения лица, участвующего в обороте валюты, но могут получать документы по запросу. В отличие от контрольных полномочий органов валютного контроля их властные функции всегда опосредованы (например, уполномоченные банки руководствуются нормативными правовыми актами Банка России). Агенты валютного контроля обязаны представлять органам валютного контроля информацию о валютных операциях, проводимых с их участием, а также информировать такие органы о нарушениях валютного законодательства¹.

К ведению агентов валютного контроля отнесена правоприменительная деятельность², но они не наделены полномочиями нормативного регулирования и не вправе осуществлять юрисдикционную деятельность и иные публичные полномочия, поскольку они входят в компетенцию органов валютного контроля. Неисполнение запроса агента валютного контроля о предоставлении необходимых документов влечет за собой применение административных санкций. Уполномоченные банки в этом случае отказывают нарушителю в осуществлении валютной операции, а также в открытии счета³. Таким образом, нарушение валютного законодательства влечет за собой применение административных санкций, установленных Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле», независимо от привлечения нарушителя к административной ответственности, определенной в ст. 15.25, ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ. При этом агенты валютного контроля применяют вышеуказанные санкции.

Содержание публичных обязанностей и ответственность за их нарушение

Для валютного контроля характерны взаимные права и обязанности субъектов контроля и лиц, в отношении которых проводятся контрольные действия. Публичные обязанности органов и агентов валютного контроля обусловлены их властными полномочиями: органы исполнительной власти (их территориальные органы) представляют документированную информацию вышестоящему по подчиненности органу (например, Росфиннадзор представляет соответствующие сведения в Минфин России); агенты валютного

¹ См. п. 2 ч. 7, ч. 8 и 9 ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

² Например, агенты валютного контроля направляют запросы о получении необходимых документов, принимают другие индивидуальные правовые акты.

³ См. ч. 5 ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

контроля — субъекты предпринимательства, представляют информацию государственному органу, которому они подотчетны, в порядке, установленном нормативными правовыми актами, принимаемыми таким органом. Банки представляют соответствующие сведения Банку России, а профессиональные участники рынка ценных бумаг информируют Федеральную службу по финансовым рынкам¹.

Органы и агенты валютного контроля обязаны осуществлять контрольные действия в соответствии с полномочиями, установленными валютным законодательством (например, выносить адресованные нарушителям предписания и применять к ним санкции вправе только уполномоченный орган исполнительной власти или Банк России). Таким образом, органы и агенты валютного контроля несут публичные обязанности в сфере распорядительной деятельности, а также частноправовые обязанности перед лицами, в отношении которых проводится контроль. Применительно к таким лицам органы и агенты валютного контроля и их должностные лица обязаны сохранять коммерческую, банковскую и служебную тайну, ставшую им известной при осуществлении их полномочий. Разглашение должностным лицом сведений, относимых к охраняемой законом тайне (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ.

В целях соблюдения валютного законодательства применяются не только рассмотренные методы административного (бессудного) принуждения, но и гражданско-правовые методы обеспечения исполнения обязательств, обусловленных конкретной валютной операцией.

Нарушение физическими лицами, юридическими лицами валютного законодательства и актов органов валютного регулирования квалифицируется как административное правонарушение (ч. 1—7 ст. 15.25 КоАП РФ). Должностное лицо органа валютного контроля возбуждает дело о нарушениях валютного законодательства, а также рассматривает дело о данном административном правонарушении, однако административное наказание в виде административного штрафа назначается судом. В отличие от федеральных министерств, ведомств, к ведению которых отнесен валютный контроль, должностные лица Банка России, также наделенные полномочиями органа валютного контроля, не вправе проводить юрисдикционную деятельность (см. ч. 2 ст. 23.60 КоАП РФ).

¹ См. ч. 7, 9—11 ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте дефиниции финансов и управления финансовой деятельностью.
2. Каковы функции Минфина России, Счетной палаты РФ и Банка России в сфере финансов?
3. К ведению какого публичного органа власти отнесены функции по осуществлению страхового надзора?
4. Расскажите о содержании деятельности единой централизованной системы налоговых органов.
6. Каковы задачи работы Росфиннадзора?
5. Что вы знаете о полномочиях Федерального казначейства?
6. Укажите функции Росфинмониторинга по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.
7. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет государственное управление биржевой деятельностью?
8. Каковы правовые особенности оборота драгоценных металлов и драгоценных камней?
9. Охарактеризуйте порядок регулирования правоотношений в сфере организации и проведения лотерей.
10. Что вы знаете о полномочиях Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в сфере валютного контроля?

ГЛАВА 32. РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении и существовании публичной регламентации в сфере внешнеторговой деятельности;
 - *уметь* оперировать статутными актами о Минпромторге России;
 - *овладеть* надлежащими теоретическими познаниями о формах и методах государственного управления.
-

32.1. Методы государственного регулирования внешнеторговой деятельности

Субъекты публичной регламентации

Под *внешнеторговой деятельностью* понимается деятельность субъектов предпринимательства по заключению и исполнению сделок в сфере внешней торговли товарами, услугами, информацией и интеллектуальной собственностью. В сфере внешней торговли участвуют *органы государственного регулирования* и *частноправовые субъекты*, осуществляющие экспортно-импортные операции с товарами, услугами, интеллектуальной собственностью.

☑ К органам государственного регулирования относятся Президент РФ, Правительство РФ, Минпромторг России — специально уполномоченный орган исполнительной власти в рассматриваемой сфере¹, другие органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Президент РФ определяет политические и важнейшие правовые предпосылки внешнеторговой деятельности (например, вводит запреты и ограничения, обусловленные участием Российской Федерации в международ-

¹ Далее также — уполномоченный орган исполнительной власти (уполномоченный публичный орган) (абз. 4 п. 1 Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации (далее — Положение о Минпромторге России), утв. постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438).

ных санкциях), формулирует методы государственной политики в сфере внешней торговли; к его исключительному ведению отнесены стратегические полномочия в сфере экспортно-импортной деятельности, необходимые для нужд обороны, экономической безопасности (например, указами Президента РФ определяется ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации драгоценных металлов и драгоценных камней). Постановлениями Правительства РФ регламентируется разрешительный порядок внешней торговли; например, устанавливаются правила квотирования. Основные полномочия государственного регулирования в сфере внешней торговли отнесены к ведению федеральных органов государственной власти; участие субъектов РФ в регламентации внешнеторговой деятельности возможно только в случаях, если соответствующие полномочия отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ либо отнесены к компетенции последних¹.

Государственное регулирование внешнеторговой деятельности предусматривает ее централизованное осуществление преимущественно федеральными государственными органами. К последним относятся не только органы исполнительной власти (ФТС России и иные), но и другие субъекты властной деятельности, и прежде всего Банк России². В исключительных случаях *органы государственного регулирования вправе делегировать свои публичные полномочия субъекту частного права*. Это предусмотрено при осуществлении *предотгрузочной инспекции* — особого правового режима проверки качества и иных товарных свойств импортируемой в Российскую Федерацию продукции. Правительство РФ вводит предотгрузочную инспекцию, определяет перечень товаров, подлежащих инспекционной проверке, а также устанавливает российское или иностранное юридическое лицо, которое ее проводит. Орган предотгрузочной инспекции выдает сертификат, подтверждающий соответствие импортируемой продукции установленным законодательством Российской Федерации требованиям,

¹ Полномочия субъектов РФ в данной сфере установлены в ст. 8 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

² Полномочия ФТС России в сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности установлены таможенным законодательством, а также ч. 2 ст. 31, ч. 2 ст. 45 данного Федерального закона. Исполнительно-распорядительная деятельность Банка России в рассматриваемой сфере объясняется его статусом как органа валютного регулирования (ст. 39), а также иными публичными полномочиями (ст. 48 указанного Федерального закона).

реализуя в этом случае контрольные и разрешительные полномочия, присущие органам исполнительной власти¹.

☑ К частноправовым субъектам внешнеторговой деятельности относятся отечественные и зарубежные юридические и физические лица. Субъекты публичного права — органы исполнительной власти и муниципальные органы проводят указанную деятельность только в случаях, установленных федеральными законами².

Нормативно-правовое регулирование внешней торговли выражается в *установлении имущественных ограничений деятельности частноправовых субъектов*; на их основе к нарушителям применяются иные меры властного принуждения, в том числе ограничивающие неимущественные права субъектов предпринимательства. В частности, нарушение обязанностей выполнения внешнеторговых бартерных сделок, установленных ч. 2 ст. 45 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», квалифицируется по ст. 16.17 КоАП РФ. При этом к нарушителям могут быть применены как меры административного пресечения, ограничивающие имущественные права (например, предусмотренные ст. 27.8—27.10 КоАП РФ), так и меры, ограничивающие право нарушителя — физического лица на свободу передвижения (в случае административного задержания).

Дополнительные обязанности частноправовых субъектов могут быть установлены только *федеральным законодательством о внешнеторговой деятельности*, которое включает в себя Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», федеральные законы от 19 июля 1998 г. 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» и от 18 июля 1999 г. 183-ФЗ «Об экспортном контроле». Применительно к товарам, подлежащим таможенному контролю, действуют предписания таможенного законодательства в части регламентации таможенных процедур экспорта, таможенного транзита, а также отдельных внешнеторговых обязательств, например внешнеторговых бартерных сделок³.

¹ См. п. 18, 20 ст. 2, ст. 28. Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

² Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования делегируют свои полномочия участникам внешнеторговой деятельности учрежденным ими исполнительно-распорядительным органам (ст. 11 указанного Федерального закона).

³ В указанных случаях наряду с данным Федеральным законом (ст. 31, ч. 4 ст. 45) применяются также и предписания разд. 6 ТКТС и разд. VI Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», устанавливающие требования к осуществлению соответствующей таможенной процедуры.

Правовая регламентация внешней торговли осуществляется также подзаконными актами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами уполномоченного органа исполнительной власти. Однако такие акты не устанавливают обязанностей частноправовых субъектов, осуществляющих экспортно-импортную деятельность. Подзаконное регулирование определяет методы исполнения запретов и ограничений. Принимаемые в этих случаях нормативные правовые акты всегда действуют опосредованно в соответствии с конкретным правомочием, определенным федеральным законом. Право Президента РФ устанавливать запреты и ограничения в области внешней торговли предусмотрено п. 3 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Методы публичной регламентации

Внешнеторговая деятельность обеспечивается посредством мер административного регулирования, устанавливающих дополнительные обязанности лиц, в отношении которых вводятся такие меры, а также мер экономического регулирования.

☑ *Меры административного регулирования*, предусматривающие *ограничения импорта* сельскохозяйственных товаров или водных биологических ресурсов, устанавливаются в тех случаях, когда их ввоз может оказать негативное воздействие на конъюнктуру внутреннего рынка, например, если вследствие их импорта требуется сократить производство или продажу аналогичных товаров в Российской Федерации. Указанные имущественные меры вводятся Правительством РФ. *Ограничения экспорта* товаров устанавливаются в целях предотвращения либо уменьшения их недостатка на внутреннем рынке. Такие меры могут распространяться на все товары данного вида (т.е. в этом случае запрещается их ввоз) или устанавливают конкретные количественные ограничения импорта данных товаров. Рассматриваемые ограничения могут быть введены только применительно к продовольственным и иным товарам, перечень которых устанавливается Правительством РФ.

Меры административного воздействия могут быть применены к конкретным ввозимым или вывозимым движимым вещам; их применение к *нематериализованным объектам внешнеторговой деятельности* — услугам и интеллектуальной собственности — возможно только в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом¹.

¹ К потенциальным объектам внешней торговли относятся воздушные, морские и иные суда, а также космические объекты. В случаях, когда данные имущественные объекты подлежат государственной регистрации, они относятся к недвижимости.

Таким образом, применение административных мер к конкретным объектам внешнеторгового оборота регламентируется соответствующим нормативным правовым актом — федеральным законом либо постановлением Правительства РФ.

К мерам административного воздействия, устанавливающим *публичное санкционирование внешнеторговой деятельности*, относятся сертификация и разрешительный порядок осуществления внешней торговли. Данные меры устанавливаются только в отношении товаров и не применяются в случаях экспорта, импорта услуг и результатов интеллектуальной деятельности.

При выдаче *разрешений на экспорт, реэкспорт или импорт отдельных видов товаров* применяется упрощенный, заявительный порядок государственного санкционирования: разрешение выдается любому лицу, участвующему во внешнеторговой операции, на основе его заявления. Выдача указанных разрешительных документов также отнесена к ведению Минпромторга России.

Сертификация допускается только в отношении импортируемых товаров, подлежащих предотгрузочной инспекции, т.е. товаров, в отношении которых установлены особые меры проверки качества, цены, правильности кодирования и соблюдения других условий.

Сертификаты и разрешения, выдаваемые Минпромторгом России в указанных случаях, относятся к документам публичного санкционирования (правоустанавливающим документам), подтверждающим легитимность внешнеторговой сделки; ее осуществление лицом, не обладающим соответствующим документом, квалифицируется как правонарушение¹.

☑ *Меры экономического регулирования* в сфере внешней торговли включают в себя *предоставление публичных льгот и преимуществ*, содействующих развитию экспортно-импортной деятельности. К ним относятся:

1) *меры финансового стимулирования* (например, предоставление бюджетных кредитов). Осуществление указанных мер отнесено к ведению Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ. Для этих целей последние, в частности, разрабатывают и реализуют региональные программы внешней торговли²;

2) *меры правового обеспечения*, предусматривающих установление особых правовых режимов осуществления внешнеторговой деятельности (например, режима приграничной торговли), обес-

¹ См. ч. 1 ст. 24, ч. 2 ст. 25, ч. 4 ст. 26, ч. 10 ст. 28 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

² См. п. 4 ст. 8, ст. 46 указанного Федерального закона.

печаивающих имущественные интересы ее участников (например, страхование экспортных кредитов);

3) *меры информационного содействия*, предусматривающие предоставление сведений, необходимых для целей внешней торговли.

Публичное регулирование обеспечивается не только вышеуказанными экономическими факторами. Меры экономического регулирования могут предусматривать и *ограничения внешнеторговой деятельности* (например, в случаях применения мер валютного регулирования или валютного контроля). Такие меры устанавливаются органом исполнительной власти, а цели регулирующего воздействия обеспечиваются механизмом рыночной конъюнктуры, т.е. экономическими методами. Таким образом, ограничительные меры устанавливаются административным актом, вследствие которого и достигаются политико-правовые цели государственного вмешательства. К ограничительным мерам экономического регулирования относятся таможенные пошлины и иные налоги, а также платежи, взимаемые в фискальных целях, в связи с импортом и экспортом товаров¹.

Правовое обеспечение внешнеторговой деятельности

Меры правового обеспечения предусматривают создание правового механизма, основанного на сочетании публичных потребностей государства и частноправовых интересов субъектов предпринимательства. Стимулирующие меры правового обеспечения применяются в целях осуществления внешнеторговой политики Российской Федерации, предусматривающей создание благоприятных условий для отечественных экспортеров, импортеров и потребителей товаров и услуг².

Нормативные правовые акты, принимаемые Президентом, Правительством РФ, органами исполнительной власти, устанавливают обязанности субъектов внешней торговли только в случаях, прямо предусмотренных законодательством о внешнеторговой деятельности. Такие акты принимаются при наличии соответствующих политико-правовых оснований. Например, если это необходимо для участия Российской Федерации в международных санкциях в соответствии с Уставом ООН, указом Президента РФ могут быть введены запреты при осуществлении экспортно-импортных операций, ограничивающие

¹ См. ст. 30 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

² См. там же ч. 1 ст. 5.

права участников внешней торговли, даже в тех случаях, когда такие права установлены федеральным законом¹.

Мерами правовой регламентации обеспечиваются надлежащие правовые гарантии коммерческой деятельности не только отечественных, но и зарубежных субъектов (например, при осуществлении правового режима *коммерческого присутствия*)².

Особые правовые режимы внешнеторговой деятельности

В целях экономического регулирования устанавливаются *особые правовые режимы внешнеторговой деятельности*, такие как:

- зоны свободной торговли;
- свободные экономические зоны;
- правовой режим приграничной торговли.

В условиях особых правовых режимов предусматривается установление дополнительных прав участников экспортно-импортной деятельности, например отмена таможенных пошлин (в случае установления зон свободной торговли) или других мер ограничения внешней торговли. Такие режимы распространяются на определенные территории, и установленные ими экономические меры применяются только в отношении субъектов предпринимательства, действующих в пределах этих территорий. Например, дополнительные права лиц, осуществляющих экспортно-импортные операции на территориях зон свободной торговли, действуют в пределах соответствующих таможенных территорий, применительно к которым установлен рассматриваемый правовой режим. Особый режим хозяйственной, в том числе внешнеторговой, деятельности на территориях приграничной торговли и свободных экономических зон устанавливается соответствующим федеральным законом. Статус лиц, действующих в пределах зон свободной торговли, определяется международным договором, заключаемым Правительством РФ³.

Правовые условия приграничной торговли предусматривают предоставление особого режима внешнеторговой деятельности,

¹ См. ст. 37 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Полномочия Правительства РФ при введении мер ограничения внешней торговли и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством на осуществление таких мер, определены в ст. 38 указанного Федерального закона.

² См. там же п. 14 ст. 2.

³ См. п. 9 ст. 6 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Правовой режим приграничной торговли установлен ст. 41 указанного Федерального закона; статус свободных экономических зон устанавливается соответствующим федеральным законом.

осуществляемой исключительно для удовлетворения местных потребностей в товарах и услугах, произведенных в пределах соответствующих приграничных территорий и предназначенных для потребления физическими лицами, имеющими постоянное место жительства на этих территориях, и юридическими лицами, имеющими место нахождения на данных территориях¹.

Информационное обеспечение внешнеторговой деятельности

Информационное обеспечение внешней торговли предусматривает взаимные обязанности публичных субъектов и лиц, осуществляющих экспортно-импортные операции. Последние обязаны предоставлять информацию в случаях, установленных федеральным законом, а органы исполнительной власти и их должностные лица обязаны обеспечить надлежащий режим ее защиты, исключая несанкционированное распространение информации, относимой к охраняемой законом тайне².

К стимулирующим мерам информационного обеспечения внешней торговли относится предоставление субъектам предпринимательства:

- необходимых сведений о лицах, осуществляющих внешнеторговую деятельность;
- таможенной статистики;
- правовой информации и других сведений.

Сбор и аккумуляция статистических сведений и другой информации, необходимой для целей внешней торговли, осуществляется Правительством РФ совместно с Банком России. Такая информация может быть предоставлена заинтересованному лицу после ее официального опубликования.

Аналитическая обработка сведений о внешней торговле необходима для обеспечения публичных потребностей. Информационные отношения возникают, например, при подготовке федеральным органом исполнительной власти проекта нормативного правового акта, причем субъекты предпринимательства, заинтересованные в получении предварительной информации по

¹ Пограничные территории, а также меры внешнеторгового регулирования, осуществляемые в их пределах, определяются постановлениями Правительства РФ, к ведению которого отнесено и заключение международных договоров Российской Федерации, устанавливающих правовой режим приграничной торговли (ср. п. 9 ст. 6 и ч. 1 и 3 ст. 41 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

² См. ст. 17 данного Федерального закона. Несанкционированное разглашение публичным должностным лицом указанной информации квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ.

этому проекту, вправе участвовать в его обсуждении, но только в тех случаях, когда министерство, ведомство, ответственное за разработку такого акта, примет решение о проведении предварительных консультаций¹. Таким образом, информирование лиц, участвующих в экспортно-импортной деятельности, в указанных случаях всегда обусловлено решением федерального органа исполнительной власти. Во всяком случае, предварительные консультации не проводятся при подготовке проектов нормативных правовых актов, предусматривающих введение ограничений внешней торговли, в том числе устанавливающих запреты по ввозу, вывозу товаров, когда это необходимо для защиты национальных интересов².

Меры публичного принуждения при импорте товаров

В сфере внешнеторговой деятельности используются различные методы государственного регулирования в области экспорта и импорта товаров для выявления обстоятельств, причиняющих ущерб интересам отечественных товаропроизводителей, например в случае ввоза товаров по цене ниже его стоимости (*демпинговый импорт*). В этих целях Минпромторг России — орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере внешнеторговой деятельности, проводит *административное расследование*, по результатам которого к нарушителю применяются меры публичного принуждения³. Решение о проведении административного расследования принимается при осуществлении превентивных действий, установленных Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров». Участниками *стадии возбуждения дела об административном расследовании* являются Минпромторг России и субъект предпринимательства (по преимуществу корпоративное образование), которому может быть причинен ущерб при импорте товара. В заявлении о проведении расследования, адресованном министерству, коммерческая организация должна привести веские доводы, подтверждающие возможность причинения ущерба или свидетельствующие о том,

¹ См. ч. 1 и 2 ст. 15 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

² См. ч. 5 ст. 15 указанного Федерального закона. Правовые предпосылки отказа в проведении предварительных консультаций установлены в ч. 4 ст. 15 рассматриваемого Федерального закона.

³ Федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение расследований, является Минпромторг России (абз. 4 п. 1, п. 5.8.11 Положения о Минпромторге России).

что вред уже причинен¹. Таким образом, при инициации коммерческой организацией проведения расследования она отягощена бременем доказывания вредоносности импорта товара (потенциальной или реальной).

При обнаружении фактов, свидетельствующих о причинении ущерба публичным интересам или правоохраняемым интересам отечественных товаропроизводителей, Минпромторг России принимает решение о проведении расследования и осуществлении сбора необходимых доказательств². Основаниями для отказа в проведении расследования являются недостаточность доказательств или непредставление документов, установленных правилами ч. 3–5 ст. 25 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

В проведении административного расследования наряду с Минпромторгом России и органами исполнительной власти участвуют другие публичные органы, а также негосударственные организации.

☑ К императивным публичным участникам административного расследования относятся органы исполнительной власти, осуществляющие контрольные и иные процессуальные действия. К органам исполнительной власти, участие которых в расследовании обязательно, относятся ФТС России, ФАС России и Росстат³. В проведении расследования принимают участие также и правоохранительные органы. Правовые последствия осуществления совместной деятельности публичных органов обусловлены их полномочиями. Например, ФАС России участвует в аналитическом обеспечении расследования и представляет в Минпромторг России заключение о позитивных или негативных последствиях его проведения (в последнем случае административное расследование прекращается).

☑ Факультативные субъекты административного расследования участвуют в его проведении, если это предусмотрено федеральным законом; во всяком случае, их участие, в отличие от рассмотренных выше публичных органов, не является обяза-

¹ О бремени доказывания при проведении расследований см. ч. 3 ст. 25 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

² По смыслу этого Федерального закона возбуждение уполномоченным органом исполнительной власти процедуры расследования по собственной инициативе является исключительной мерой (ч. 1 ст. 25, ч. 2 ст. 26 указанного Федерального закона).

³ См. ч. 7 и 8 ст. 26 указанного Федерального закона.

тельным. К факультативным субъектам относятся коммерческие организации и общественные объединения потребителей, интересы которых нарушены ввозом товара или сырья зарубежного производителя. Публичные органы страны-производителя товара действуют по запросу уполномоченного органа исполнительной власти или по собственной инициативе и вправе участвовать во всех процессуальных действиях, проводимых при назначении расследования.

Субъекты предпринимательства, общественные объединения, муниципальные органы, а также зарубежные публичные органы наделяются информационными правами и вправе истребовать сведения, необходимые для проведения расследования¹. В свою очередь, Минпромторг России обязан обеспечить надлежащие меры защиты конфиденциальной информации, полученной им в ходе расследования, исключающие несанкционированный доступ к соответствующему источнику документированных сведений. Таким образом, все субъекты, участвующие в проведении процессуальных действий, обусловленных административным расследованием, наделены *взаимными информационными правами и обязанностями*. В частности, они обязаны предоставлять друг другу необходимые сведения и защищать законные информационные интересы другой стороны².

Расследование проводится на территории Российской Федерации или на территории зарубежного государства, если оно санкционировано его соответствующим публичным органом. В этом случае в расследовании участвуют сотрудники Минпромторга России или должностные лица торговых представительств, а также — по согласованию с МИД России — должностные лица торгово-экономических отделов посольств³.

Административное расследование может быть приостановлено или прекращено Минпромторгом России при получении им письменных обязательств импортера устранить нарушения публичных

¹ Права субъектов предпринимательства и публичных организаций при проведении административного расследования установлены правилами ч. 3 ст. 26, ч. 2 ст. 31 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

² Об информационных обязанностях, отнесенных ныне к ведению Минпромторга России, и об ответственности за их ненадлежащее исполнение см. ч. 2 ст. 32 указанного Федерального закона.

³ О санкционировании административного расследования, проводимого на территории зарубежных государств, и об участии в нем должностных лиц уполномоченного органа исполнительной власти см. соответственно ч. 2 и 3 ст. 28 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

интересов или прав отечественных производителей, выявленные при его проведении¹. В этих случаях министерство осуществляет особые полномочия, отнесенные к ведению федеральных служб, и контролирует обеспечение импортером указанных обязательств.

Процессуальные действия при проведении расследования оформляются соответствующими *индивидуальными правовыми актами*. Например, в случаях возбуждения административного расследования, его приостановления и прекращения орган, проводящий расследования, выносит соответствующее уведомление².

По результатам административного расследования Минпромторг России рекомендует Правительству РФ принять соответствующие санкции к нарушителю, в частности ввести специальную пошлину, взимаемую таможенными органами независимо от взимания ввозной таможенной пошлины³. Минпромторг инициирует применение санкций или непосредственно применяет публичные санкции, например, аннулирует действие лицензий и других разрешительных документов на осуществление импорта товаров или приостанавливает их действие.

Публичная регламентация экспорта и импорта продукции военного назначения

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» определяет базовые предпосылки публичной регламентации экспорта и импорта товаров. Однако предписания этого Федерального закона не затрагивают сферу *военно-технического сотрудничества* (ВТС), к которой относится деятельность по вывозу и ввозу *продукции военного назначения* — технических средств, предназначенных для оснащения вооруженных сил⁴. Государственная регламентация в сфере

¹ О приостановлении и прекращении административного расследования см. ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

² См. ч. 6 ст. 35 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров». Помимо указанных процессуальных действий уполномоченный орган исполнительной власти вправе также назначать повторное расследование (ч. 2 ст. 10 указанного Федерального закона).

³ При принятии решения о назначении санкции принцип субординации отношений Правительства РФ и министерства не принимается во внимание: Правительство обязано применить меры ограничительного характера к нарушителю, если они предусмотрены рекомендацией уполномоченного органа исполнительной власти (ч. 2 и 3 ст. 15, ч. 2 и 3 ст. 22 этого же Федерального закона).

⁴ См. преамбулу Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными

ВТС распространяется также и на *нематериальные объекты* — работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности.

Базовым принципом публичного регулирования в сфере ВТС является государственная монополия на все виды деятельности в указанной сфере. Под *государственной монополией в сфере ВТС* подразумевается преобладающее значение публичных интересов; гражданская правоспособность коммерческих организаций определяется исключительно общегосударственными потребностями, обеспечением которых и обусловлено существенное ограничение гражданской правоспособности субъектов предпринимательства. Таким образом, введение государственной монополии означает регламентацию имущественных отношений на основе административного законодательства, предписаниями которого и устанавливаются пределы частноправового регулирования. Государственная монополия в сфере ВТС обеспечивается Президентом РФ, который определяет основы государственной политики, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти, реализующими эту политику. В условиях государственной монополии устанавливаются пределы коммерческой активности субъектов предпринимательства, однако механизм рыночной конъюнктуры, основанный на конкуренции и экономической состязательности, сохраняет свою значимость и в условиях монополистической доминанты исполнительной власти. Несмотря на особые методы публичной регламентации, в сфере ВТС не допускается экономического преобладания какой-либо одной коммерческой организации, т.е. не применяются меры административного устранения конкуренции, свойственные правовому режиму естественной монополии¹.

Административные и экономические методы регулирования в сфере ВТС. Государственное регулирование в сфере ВТС отнесено к ведению уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и осуществляется посредством административных и экономических методов.

☑ К *административным методам* относятся лицензирование разработки, производства, испытания, установки, монтажа, технического обслуживания, ремонта, утилизации и реализации вооружения и военной техники, обеспечение иной разрешительной деятельности, а также публичная регламентация ценообра-

☞ государствами», а также ч. 3 ст. 1 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

¹ О несовместимости реализации государственной монополии с доминированием одного субъекта ВТС на внешнем рынке см. ст. 5 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

зования¹. В отличие от общего порядка регламентации внешней торговли, установленного Федеральным законом «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», экспортно-импортные сделки в сфере ВТС осуществляются коммерческими организациями с ограниченной гражданской правоспособностью — федеральными государственными унитарными предприятиями, образованными указом Президента РФ, а также организациями с преобладающим публичным финансовым участием². Таким образом, статус субъектов ВТС определяется исключительно на основе обеспечения общегосударственных потребностей: внешняя торговля в данном случае возможна только юридическими лицами установленной организационно-правовой формы либо иными коммерческими организациями, находящимися под государственным финансовым контролем и соблюдающими публичные имущественные интересы.

☑ *Методы экономического регулирования* в сфере ВТС применяются ограниченно. Коммерческие организации обязаны соблюдать условия получения и распределения прибыли; общие правила гражданского законодательства, определяющие имущественный статус субъектов предпринимательства, в данном случае не применяются (например, часть доходов коммерческой организации изымается из ее ведения и используется исключительно в публичных целях)³. Таким образом, методы экономического регулирования явно уступают по своей значимости административной регламентации, на основе которой определяется и механизм рыночной конъюнктуры. Доминирующее значение административных методов характерно и для финансирования

¹ См. п. 2 ст. 4 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами». Государственное регулирование внутреннего и внешнего ценообразования на продукцию военного назначения отнесено к ведению Правительства РФ (ст. 10 указанного Федерального закона).

Лицензирование указанного вида деятельности производится в соответствии с процедурами, установленными Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 8 ч. 1 ст. 12 этого Федерального закона).

² Право на осуществление внешнеторговой деятельности в сфере ВТС имеют коммерческие организации при условии закрепления не менее 51% их акций (долей) в федеральной собственности и размещения остальных акций (долей) среди общественных физических и юридических лиц (п. 2 ст. 12 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»).

³ В соответствии с п. 1 ст. 13 указанного Федерального закона распределение прибыли осуществляется пропорционально между всеми субъектами ВТС с учетом их вклада в разработку, производство и реализацию продукции военного назначения, при этом часть доходов коммерческой организации используется на покрытие расходов военно-промышленного комплекса, не связанных с экспортно-импортными операциями.

ния деятельности в сфере ВТС, осуществляемого не только из внебюджетных источников, но и за счет средств федерального бюджета: исполнительная власть самостоятельно определяет полноту публичных финансов, руководствуясь при этом политико-правовыми предпосылками.

Применение в сфере ВТС административных методов не только устанавливает запреты, ограничивающие имущественные права участников экспортно-импортной деятельности (и в целом их коммерческие возможности); на основе таких методов применяются и *стимулирующие меры*. И в том, и в другом случае эти меры устанавливаются нормативным правовым актом субъекта государственной власти (указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ). Этими актами определяются также полномочия органов государственного регулирования — соответствующих федеральных министерств и ведомств либо устанавливаются права и обязанности организации, осуществляющей внешнеторговую деятельность.

К особенностям сферы ВТС следует отнести особую роль организаций *военно-промышленного комплекса* (ВПК), ответственных за разработку, модернизацию продукции военного назначения и имеющих соответствующие производственные мощности. Коммерческий потенциал субъектов, непосредственно осуществляющих внешнеторговую сделку, определяется предпринимательской деятельностью с учетом экономических возможностей организаций-производителей. Прибыль, получаемая в результате экспортной операции, используется в публичных потребностях, при этом часть валютных средств направляется организациям-производителям либо используется для финансирования конверсии, утилизации вооружения, структурной перестройки предприятий ВПК и в иных целях оборонного строительства. Таким образом, административная регламентация включает в себя и меры *государственного протекционизма*, т.е. совокупность экономических мер, стимулирующих коммерческую деятельность не только собственно экспортеров (импортеров), но и других организаций ВПК¹.

Разрешительные методы. Методы публичной регламентации, *устанавливающие ограничения и запреты*, включают в себя:

а) *государственное санкционирование экспорта*, т.е. вывоза разрешенной продукции военного назначения в отдельные государства, применительно к которым допускается экспорт такой

¹ В соответствии с п. 1 ст. 4 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» государственный протекционизм относится к основным принципам государственной политики в сфере ВТС (о финансовых предпосылках публичной протекционистской деятельности см. также п. 1 и 3 ст. 13 указанного Федерального закона).

продукции. Государственное санкционирование экспорта продукции военного назначения отнесено к ведению Президента РФ¹;

б) *установление запрета или введение ограничений на экспорт продукции военного назначения*. В случаях введения Советом Безопасности ООН международных торговых санкций Президент РФ вправе запретить экспорт продукции военного назначения (ввести количественные ограничения) в страны, в отношении которых ввоз такой продукции был разрешен до присоединения Российской Федерации к международным санкциям².

Методы государственного протекционизма. К методам публичной регламентации, *стимулирующим коммерческую деятельность субъектов ВТС* (методам государственного протекционизма), относятся:

а) *бюджетное финансирование экспорта и импорта продукции военного назначения* в случаях, когда внешнеторговая деятельность обусловлена исполнением международных обязательств Российской Федерации, а также предоставление бюджетных средств организациям-производителям или разработчикам продукции военного назначения³;

б) *предоставление субъектам ВТС дополнительных имущественных прав либо освобождение их от обязанностей* (в том числе и в случаях ограничения бремени таких обязанностей).

Изменение имущественного статуса субъектов ВТС возможно в случае внесения Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу, предусматривающих предоставление им налоговых, таможенных и иных льгот, и принятие соответствующего федерального закона. Имущественные гарантии коммерческой деятельности в сфере ВТС могут быть установлены Правительством РФ в процессе регламентации ценообразования на продукцию военного назначения на внутреннем и внешнем рынках⁴.

¹ См. п. 1–3 ст. 6 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

² См. п. 3 ст. 6 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

³ Ср. п. 2 ст. 4 и п. 2 ст. 13 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами». В последнем случае бюджетное финансирование распространяется на все виды деятельности в сфере ВТС, а не только на экспортно-импортные операции, исполнение которых обусловлено международными обязательствами Российской Федерации (как это установлено в п. 2 ст. 4). Таким образом, по смыслу п. 2 ст. 13 указанного Федерального закона публичные финансы могут быть предоставлены организациям ВПК, не принимающим непосредственного участия в вывозе или ввозе продукции военного назначения.

⁴ См. ст. 10 указанного Федерального закона.

32.2. Экспортный контроль

Предназначение публичной регламентации

Контроль экспортно-импортных операций представляет собой особую разновидность государственного регулирования внешнеторговой (внешнеэкономической) деятельности. *Сфера экспортного контроля ограничена по содержанию и номенклатуре* соответствующих товаров и услуг, которые применяются или могут быть применены при создании оружия массового уничтожения, ракетных средств его доставки и иных видов оружия, определяемых списками и перечнями, устанавливаемыми указами Президента РФ по представлению Правительства РФ. Соответствующие указы главы государства вступают в силу не ранее трех месяцев со дня их официального опубликования.

Контроль импортной деятельности предусматривает подтверждение соответствия ввозимых товаров федеральным стандартам и требованиям. *Экспортный контроль* представляет собой совокупность властных полномочий, осуществляемых государственными органами (органами экспортного контроля) в процессе регулирования внешнеэкономической деятельности, а также при применении мер государственного принуждения. Контроль экспортной деятельности затрагивает незначительную номенклатуру товаров и услуг. Сфера импортного контроля значительно шире.

Принципы осуществления экспортного контроля. Проведению экспортного контроля присущи следующие правовые принципы.

☑ *Принцип легитимности.* Предназначением экспортного контроля является правовая регламентация деятельности юридических лиц. Меры экспортного контроля могут ограничивать некоторые конституционные права и свободы граждан (например, право на свободу осуществления экономической деятельности, предусмотренное ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). Таким образом, меры государственного принуждения и иные меры экспортного контроля, сопряженные с ограничением гражданской и административной дееспособности лица, могут быть применены только в случаях, установленных законодательством об экспортном контроле¹. *Легитимная деятельность органов экспортного контроля*

¹ К законодательству об экспортном контроле относятся федеральные законы «Об экспортном контроле», «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», а также постановления Правительства РФ и указы Президента РФ, принятые в соответствии с разграничением их полномочий в случаях, предусмотренных ст. 8 Федерального закона «Об экспортном контроле». Поскольку меры экспортного контроля осуществляются в процессе ➞

означает осуществление соответствующими должностными лицами правомерных действий, определенных законодательством Российской Федерации об экспортном контроле.

☑ *Принцип плюрализма.* Мероприятия экспортного контроля проводятся уполномоченными государственными органами, к которым относятся федеральные органы исполнительной власти, органы валютного контроля, таможенные и иные правоохранительные органы, а также Банк России¹. Органы экспортного контроля не образуют единой системы государственных органов. Координация их деятельности отнесена к ведению Правительства РФ.

☑ *Принцип компетентности.* Мероприятия экспортного контроля проводятся уполномоченными государственными органами в соответствии с их функциями и полномочиями, установленными законодательством Российской Федерации. В указанной сфере действуют лицензирующие органы (применительно к лицензированию валютных операций — Банк России), органы валютного контроля, таможенные и иные правоохранительные органы. Поскольку меры экспортного контроля представляют собой взаимообусловленные управленческие действия различных органов исполнительной власти и Банка России, в указанной сфере применяется таможенное законодательство (при осуществлении таможенного контроля, идентификации контролируемых товаров и технологий), законодательство о валютном контроле (в случае валютного контроля за осуществлением внешнеэкономических операций).

Методы публичной регламентации

Методы государственного регулирования в сфере экспортно-импортной деятельности включают в себя установление органами исполнительной власти *разрешительного порядка* осуществления внешнеэкономических операций. *Федеральная служба по техническому и экспортному контролю* (ФСТЭК России), выступая в качестве органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере экспортного контроля внешней торговли, выдает свидетельства о государственной аккредитации организаций, осуществ-

☞ внешнеэкономической деятельности, к законодательству об экспортном контроле относятся только нормативные правовые акты указанных федеральных органов государственной власти.

¹ Банк России реализует указанные полномочия как орган валютного контроля, а также при применении мер публичного санкционирования, например аннулирования (отзыва) лицензий.

вляющих деятельность, подлежащую экспортному контролю¹. К ее компетенции и компетенции других органов экспортного контроля отнесены выдача российским юридическим лицам разрешений на осуществление внешнеэкономической деятельности, а также проведение контроля за установленным порядком их осуществления².

Таким образом, государственное регулирование внешнеэкономической деятельности включает в себя ее *санкционирование* (лицензирование, установление разрешительного порядка) и проведение *государственного контроля*. К уполномоченным органам государственного регулирования относятся органы экспортного, валютного контроля, а также таможенные и иные правоохранительные органы.

Органы экспортного контроля вправе осуществлять также принудительную деятельность к нарушителям законодательства. Меры властного принуждения всегда обусловлены фактом выявленного правонарушения. В отличие от принудительных действий меры государственного регулирования применяются к добросовестным лицам³.

Публичная ответственность за нарушения законодательства об экспортном контроле

К нарушениям законодательства об экспортном контроле относятся несоблюдение установленного разрешительного порядка, а также неисполнение (ненадлежащее исполнение) лицом информационных, учетных и иных обязанностей, установленных законодательством РФ об экспортном контроле (например, воспрепятствование законной деятельности должностных лиц упол-

¹ См. ст. 16 Федерального закона «Об экспортном контроле»; п. 2, подп. 54 п. 8 Положения о Федеральной службе по техническому и экспортному контролю (далее — Положение о ФСТЭК), утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1085.

² Согласно правилам ст. 17 Федерального закона «Об экспортном контроле» уполномоченный публичный орган проверяет финансово-экономическую деятельность лиц, осуществляющих внешнеэкономические операции, подлежащие экспортному контролю. Кроме того, указанная деятельность осуществляется органами валютного контроля, таможенными и иными правоохранительными органами (см. подп. 56 п. 8 Положение о ФСТЭК).

³ Если принудительная деятельность всегда обусловлена правонарушением, то меры государственного регулирования во всяком случае применяются независимо от применения административных санкций и иных мер юридической ответственности. Тем самым меры экспортного контроля всегда упорядочены, стадийны, при этом принудительной деятельности органов экспортного контроля предшествуют меры государственного регулирования.

номоченных государственных органов, осуществляющих контрольные функции)¹.

Меры государственного принуждения включают в себя административные санкции, а также меры юридической ответственности (гражданско-правовой, дисциплинарной административной ответственности и иные). Особенность административных санкций состоит в бессудном порядке их назначения и применения. Должностные лица органа экспортного контроля квалифицируют факт противоправного деяния и выполняют меры властного принуждения, т.е. осуществляют все процессуальные действия — от установления факта правонарушения до исполнения санкции. Специфика мер экспортного контроля заключается в расширенных юрисдикционных полномочиях государственных органов, осуществляемых на административной (бессудной) основе: органы валютного контроля, таможенные и иные правоохранительные органы не наделены такими обширными властными полномочиями при осуществлении обязанностей по контролю и надзору за деятельностью субъектов частного права при исполнении ими цивилистических сделок, а также в других случаях, установленных гражданским законодательством.

Отличие мер юридической ответственности, применяемых к нарушителям законодательства об экспортном контроле, от административных санкций заключается в процессуальных особенностях их назначения и исполнения. Административные и уголовные наказания назначаются по решению (приговору) суда, их применение обусловлено спецификой исполнительного производства, установленного соответствующим процессуальным законодательством. Административные санкции и меры юридической ответственности представляют собой соподчиненные действия органов экспортного контроля. Назначению и исполнению административного, уголовного или гражданского наказания предшествуют превентивные правоохранительные действия уполномоченного государственного органа, применяющего административные санкции. Вместе с тем рассматриваемые меры административного принуждения являются и взаимообусловленными действиями: легитимной предпосылкой назначения юридического наказания выступает неисполнение (ненадлежащее исполнение) действий, установленных решением (предписанием) уполномоченного органа, применившего административные санкции.

¹ Информационные, учетные и иные обязанности лиц, осуществляющих деятельность, подлежащую экспортному контролю, установлены правилами ст. 13, 14, 17, п. 2 ст. 20 Федерального закона «Об экспортном контроле». Действия (бездействие) лица, влекущие за собой применение административных санкций и иных мер юридической ответственности, установлены в ст. 30 указанного Федерального закона.

В зависимости от общественно опасных последствий деяния нарушение законодательства об экспортном контроле квалифицируется в качестве административного проступка (ст. 14.20 КоАП РФ) или преступления (ст. 189 УК РФ). Должностные лица ФСТЭК России как юрисдикционного органа рассматривают дела о нарушениях законодательства об экспортном контроле. Они также вправе составлять протоколы о нарушениях законодательства об экспортном контроле (ч. 1 и 2 ст. 14.20 КоАП РФ); назначать административное расследование по делу об указанном административном правонарушении, в том числе назначать экспертизу (в случае, если данный административный проступок сопряжен с нарушением валютного законодательства).

При квалификации нарушений законодательства об экспортном контроле следует учитывать следующие правовые критерии, отграничивающие административный проступок от преступления.

1. *По субъективной стороне состава правонарушения:* административное правонарушение может быть совершено с обеими формами вины (особенно применительно к ч. 2 ст. 14.20 КоАП РФ); преступление, предусмотренное ст. 189 УК РФ, всегда является умышленным противоправным деянием.

2. *По объективной стороне состава правонарушения:* для административного проступка характерно неисполнение нарушителем публичных обязанностей, установленных законодательством об экспортном контроле. При этом нарушение учетных обязанностей, предусмотренных ст. 23 Федерального закона «Об экспортном контроле», в том числе и совершенное умышленно, всегда квалифицируется как административное правонарушение (ч. 2 ст. 14.20 КоАП РФ). Указанные обязанности прямо или опосредованно обусловлены разрешительным порядком проведения внешнеэкономических операций, подлежащих экспортному контролю (например, идентификация контролируемых товаров и технологий в соответствии с правилами ст. 7, 24 Федерального закона «Об экспортном контроле»).

32.3. Разрешительные полномочия органов экспортного контроля

Содержание публичных разрешительных полномочий

Разрешительные полномочия органов экспортного контроля образуют единую систему, в рамках которой выдаче разрешитель-

ного документа предшествует получение соответствующей санкции уполномоченного государственного органа (должностного лица). Применительно к сфере экспортного контроля установлены следующие *разрешительные полномочия*:

а) государственная аккредитация организаций, осуществляющих деятельность, подлежащую экспортному контролю. Проведение государственной аккредитации отнесено к ведению федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере экспортного контроля¹;

б) государственная экспертиза внешнеэкономических сделок, которая проводится органами экспортного контроля. Положительный результат проведения государственной экспертизы является необходимым условием для получения заявителем разрешения (искомого разрешительного документа) и (или) лицензии.

Координация деятельности органов экспортного контроля отнесена к компетенции Президента РФ, при этом глава государства фактически определяет полномочия не только органов исполнительной власти, находящихся в его ведении, но и устанавливает функции федеральных министерств и ведомств, подчиненных Правительству РФ².

Лицензионные и иные разрешительные полномочия органов экспортного контроля

Наряду с федеральными министерствами и ведомствами к органам экспортного контроля также относятся:

- *Комиссия по экспортному контролю Российской Федерации*;
- *Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами* — применительно к продукции военного назначения.

Статус этих органов различен, при этом к государственным органам, наделенным публичными полномочиями, относится только Комиссия по экспортному контролю. В отличие от нее Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества является совещательным и консультативным органом, не наделенным властными функциями.

Комиссия по экспортному контролю — межведомственный координационный орган, фактически находящийся в двойном

¹ См. ст. 16 Федерального закона «Об экспортном контроле», подп. 54 п. 8 Положения о ФСТЭК.

² По смыслу ст. 8 Федерального закона «Об экспортном контроле» Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие указанных органов.

подчинении: Правительству и Президенту РФ¹. К ведению Комиссии отнесены санкционирование безлицензионного вывоза из Российской Федерации товаров и технологий, подпадающих под действие экспортного контроля, а также выдача разрешений на осуществление внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами и услугами, в отношении которых не применяются методы экспортного контроля (т.е. не подпадающих под действие списков (перечней) контролируемых товаров и технологий, утверждаемых указами Президента РФ)². Комиссия инициирует в Правительстве РФ процесс лишения организаций-нарушителей права на осуществление внешнеэкономической деятельности³.

В состав Комиссии по экспортному контролю входят по преимуществу руководители (заместители руководителей) федеральных министерств и ведомств, подчиненных Президенту РФ. Наряду с представителями федеральных министерств и ведомств в состав Комиссии входят должностные лица Совета Безопасности РФ, а также негосударственного органа — Российской академии наук. Принятые Комиссией решения обязательны к исполнению только для представленных в ней федеральных органов исполнительной власти, в том числе и Правительства РФ.

Государственное санкционирование внешнеэкономических операций производится также посредством *выдачи разрешений*. Необходимым условием подтверждения легитимности сделки является ее осуществление лицензиатом на основе *разового разрешения*, выдаваемого межведомственным координационным органом по экспортному контролю. Такого рода разрешения следует отличать от *специальных разрешений*, выдаваемых уполномоченным публичным органом юридическому лицу, на основе которых заявитель осуществляет идентификацию деятельности, подлежащей экспортному контролю. В процессе идентификации устанавливается соответствие конкретных сырья, материалов, оборудования,

¹ Правительству РФ и Президенту РФ подотчетны и руководители федеральных органов исполнительной власти, входящие в состав Комиссии (Указ Президента РФ от 17 сентября 2008 г. № 1380 «Об утверждении состава Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации»). Согласно п. 2 Положения о Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 29 января 2001 г. № 96, данная Комиссия в своей деятельности руководствуется не только правовыми актами главы государства, но и постановлениями и распоряжениями Правительства РФ.

² См. п. 2 ст. 20 Федерального закона «Об экспортном контроле», подп. 12 п. 4 Положения о Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации.

³ Характерно, что указанные полномочия властного принуждения, ограничивающие права нарушителя, установлены Федеральным законом «Об экспортном контроле».

информации, работ и услуг требованиям, предъявляемым законодательством об экспортном контроле.

Государственная экспертиза сделок и идентификация товаров и технологий представляют собой различные формы контроля. Общественно-правовая деятельность — заключение внешнеэкономических сделок. Государственная экспертиза относится к публичной разновидности контроля, причем контрольным органом может быть только орган исполнительной власти.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение внешнеэкономической деятельности.
2. Назовите органы государственного управления в сфере внешнеэкономической деятельности.
3. Какие вы знаете полномочия Президента и Правительства РФ в сфере внешнеэкономической деятельности?
4. Приведите исключительные случаи, когда органы государственного регулирования вправе делегировать свои публичные полномочия субъекту частного права.
5. Какие федеральные законы и подзаконные акты составляют правовую основу внешнеэкономической деятельности?
6. Назовите методы публичной регламентации внешнеэкономической деятельности.
7. В чем заключается содержание государственной монополии в сфере военно-технического сотрудничества?
8. Какие вы можете назвать примеры товаров и услуг, входящих в сферу экспортного контроля?
9. Назовите правовые принципы осуществления экспортного контроля.
10. Каковы лицензионные полномочия Федеральной службы по техническому и экспортному контролю?

ГЛАВА 33. УПРАВЛЕНИЕ ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* организационную структуру управления таможенным делом;
 - *уметь* оперировать предписаниями таможенного законодательства;
 - *овладеть* надлежащим объемом знаний, позволяющим отграничивать легитимную таможенную деятельность от противоправной.
-

33.1. Компетенция Федеральной таможенной службы

Согласно ст. 71 Конституции РФ таможенное регулирование отнесено к ведению Российской Федерации: ТКТС и принятые в соответствии с ним акты таможенного законодательства имеют прямое действие на всей территории России¹. *Таможенное дело* — это средство проведения таможенной политики. Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» таможенное дело представляет собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации. *Нормативно-правовое регулирование* в области таможенного дела осуществляет *Федеральная таможенная служба (ФТС России)*. В отличие от других федеральных министерств и ведомств, действующих в сферах внутренней и внешней политики Российской Федерации и подчиненных главе государства, руководство деятельностью ФТС России отнесено к непосредственному ведению Правительства РФ.

Полномочия ФТС России в сфере непосредственного *публичного санкционирования* включают в себя правовую регламентацию разрешительных процедур при проведении аттестации на соот-

¹ О статусе таможенного законодательства см. параграф 19.2 «Таможенный режим» настоящего учебника.

ветствие квалификационным требованиям¹. Релятивные разрешения устанавливаются *индивидуальными правовыми актами* ФТС России, определяющими товарные качества имущества (например, вещей, находящихся под таможенным контролем).

Статус корпоративных субъектов таможенной деятельности регламентируется ФТС России при ведении соответствующих реестров². Включение соответствующей информации в реестр наделяет организацию искомыми полномочиями, исключение ее из реестра влечет за собой прекращение статуса субъекта таможенной деятельности.

ФТС России оказывает *публичные услуги* в сфере государственной контрактации, а также *консультационные услуги* гражданам и субъектам предпринимательства.

Меры властного принуждения, применяемые должностными лицами ФТС России, обусловлены их полномочиями в сферах таможенного контроля (в редких случаях — и финансового контроля), а также в сферах оперативно-разыскной и административно-юрисдикционной деятельности.

Наряду с подчиненными ей таможенными органами ФТС России относится к правоохранительным органам.

33.2. Система таможенных органов

ФТС России имеет обширную систему подчиненных органов и организаций. В *единую систему таможенных органов* РФ, возглавляемую ФТС России, входят:

- 1) региональные таможенные управления;
- 2) таможни;
- 3) таможенные посты (см. ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Создание, реорганизация и ликвидация региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов осуществляются ФТС России. В единую систему ФТС России входят также представительства, учреждаемые Службой в зарубежных государствах.

¹ См. ст. 64 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² Субъектами таможенной деятельности могут быть только организации. О ведении реестров субъектов таможенной деятельности см. ст. 13, 19, 24, 29, 34 ТКТС, ст. 61, 67, 70, 76, 82 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации». См. также параграф 19.2 данного учебника.

Таможенные органы выдают разрешения на осуществление действий, установленных соответствующим таможенным режимом, и отзывают разрешения. Указанные методы санкционирования применяются при осуществлении таможенных процедур:

- переработки на таможенной территории (порядок выдачи, отзыва и аннулирования разрешения определен ст. 249 и 250 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»;

- переработки вне таможенной территории (выдача, отзыв и аннулирование разрешения регламентированы ст. 259, 260 указанного Федерального закона);

- переработки для внутреннего потребления (порядок выдачи разрешения, его отзыва и аннулирования установлены соответственно ст. 270 и 271 того же Федерального закона).

К ведению таможенных органов отнесена юрисдикционная деятельность: их должностные лица рассматривают дела о нарушениях таможенного законодательства в соответствии с КоАП РФ.

☑ *Региональное таможенное управление (РТУ)* осуществляет руководство акцизными таможенными постами, таможенными лабораториями, учебными заведениями и другими организациями, расположенными на территории подведомственного региона, за исключением организаций, непосредственно подчиненных ФТС России. Возглавляет РТУ начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности председателем ФТС России. Начальник РТУ по должности является председателем коллегии РТУ — совещательного коллегиального органа.

☑ *Таможня* является таможенным органом, находящимся в непосредственном подчинении РТУ. Решением ФТС России отдельные таможни могут быть подчинены непосредственно ей. Территория региона деятельности (подведомственного региона) таможни определяется ФТС России.

В непосредственном подчинении таможни находятся расположенные на территории подведомственного ей региона таможенные посты. Возглавляет таможню начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности председателем ФТС России. Начальник таможни, непосредственно подчиненный РТУ, назначается на должность и освобождается от должности по согласованию с начальником РТУ.

В таможне нет коллегиальных совещательных органов: начальник таможни руководит ее деятельностью на основе единоначалия.

☑ *Таможенный пост* осуществляет свою деятельность под непосредственным руководством таможни либо РТУ (в случае ее не-

посредственного подчинения РТУ). Таможенный пост применяет административные меры, обеспечивающие соблюдение разрешительного порядка перемещения отдельных товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, в том числе меры принудительного воздействия к нарушителям. Таможенный пост вправе останавливать транспортные средства, возвращать морские, рыбные, воздушные суда, покинувшие таможенную территорию Российской Федерации без разрешения таможенных органов.

Таможенный пост, иные таможенные органы вправе применять меры административного принуждения в случаях, предусмотренных таможенным законодательством. При осуществлении оперативно-разыскной деятельности, а также в целях предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений и административных правонарушений должностные лица таможенных органов вправе применять меры физического принуждения, специальные средства и оружие¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте дефиницию таможенного дела.
2. Какие федеральные и надгосударственные правовые акты регламентируют правоотношения в таможенной сфере?
3. Какой орган государственной власти осуществляет непосредственное руководство деятельностью Федеральной таможенной службы?
4. В чем заключается содержание деятельности ФТС России?
5. Приведите примеры публичных услуг, оказываемых ФТС России.
6. Какие публичные органы власти входят в единую систему таможенных органов РФ?
7. Опишите полномочия регионального таможенного управления.
8. Какие вопросы входят в компетенцию таможни?
9. Расскажите о деятельности таможенного поста.
10. Охарактеризуйте Таможенный союз Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Киргизия и Российской Федерации.

¹ Порядок применения должностными лицами таможенных органов физической силы, специальных средств и оружия регламентирован § 3 гл. 2 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Предписания ТКТС в данном случае не применяются (см. ч. 1 ст. 26 указанного Федерального закона).

ГЛАВА 34. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* основные теоретические постулаты, характеризующие публичное предназначение социального государства;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минобрнауки, Минздравсоцразвития, Минспорте России и подчиненных им публичных органах;
 - *овладеть* практическими навыками анализа публичного законодательства.
-

Важнейшей функцией любого государства является обеспечение насущных потребностей граждан, содействующее их духовному и физическому благополучию. Конституция провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, что должно означать предоставление всем гражданам возможности достойного существования, поддерживающего не только физические, но и гуманитарные устои жизни (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ). С этой целью устанавливается гарантированный размер оплаты труда, предусматривается государственная поддержка социально незащищенных слоев населения — пенсионеров, инвалидов, многодетных семей. Предназначение любого социального государства — в создании надлежащих условий, обеспечивающих потребности граждан в получении образовательных, медицинских, социальных услуг. Основы публичной социальной политики определяются главой государства. Ее разработка отнесена к ведению законодательных органов. Задачей исполнительной власти является практическая реализация законов и подзаконных актов, определяющих устои публичной социальной политики.

34.1. Организационная структура управления в сферах образования и науки

Публичную политику в сфере образования обеспечивает *Министерство образования и науки Российской Федерации* (Ми-

нобрнауки России), в ведении которого находится *Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки* (Рособрнадзор).

Минобрнауки России принимает нормативные правовые акты в сферах образовательной деятельности, науки, опеки и попечительства. Нормативные правовые акты Минобрнауки России устанавливают *порядок осуществления разрешительных полномочий*, отнесенных к ведению Рособрнадзора, в частности Минобрнауки определяет статус аспирантуры и докторантуры в вузах и научных организациях. В системе Минобрнауки России находится *Высшая аттестационная комиссия*, организационно-техническое обеспечение которой осуществляется Минобрнауки¹, к ведению Рособрнадзора отнесен контроль за деятельностью диссертационных советов. В указанных случаях министерство оказывает релятивное воздействие на реализацию подчиненным ему органом разрешительного полномочия.

☑ В сфере *государственного санкционирования* Минобрнауки России непосредственно реализует следующие функции:

1) устанавливает федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию образовательным учреждением;

2) утверждает федеральные компоненты государственных образовательных стандартов;

3) определяет федеральные требования к содержанию образования и соответствующим образовательным программам и учебным планам.

Таким образом, Минобрнауки России определяет обязанности образовательного учреждения независимо от формы собственности и ведомственной подчиненности по ведению учебного процесса в соответствии с публичными требованиями, т.е. санкционирует легитимное осуществление образовательной деятельности. В указанных случаях к компетенции Минобрнауки России отнесены не только релятивные разрешительные функции, но и полномочия непосредственного публичного санкционирования. Тем самым Минобрнауки России осуществляет деятельность, отнесенную к ведению федеральных служб².

К ведению подчиненного Минобрнауки России Рособрнадзора отнесены различные *разрешительные полномочия*. Рособрнадзор выдает лицензии образовательным учреждениям, приостанавли-

¹ См.: п. 14 Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 474.

² К ведению Минобрнауки России отнесены и полномочия по оказанию публичных услуг, как правило, осуществляемых федеральным агентством.

вает их действие или аннулирует лицензии¹, осуществляет аттестацию и государственную аккредитацию указанных учреждений. Тем самым Рособрнадзор непосредственно реализует полномочия в сфере разрешительной деятельности в качестве лицензирующего органа, а также в сфере публичного санкционирования при выдаче разрешений на создание диссертационных советов и установления их компетенции.

Рособрнадзор не имеет территориальных органов и реализует свои полномочия в регионах Российской Федерации во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальными органами.

К ведению Минобрнауки России отнесены полномочия косвенного публичного санкционирования либо сочетание непосредственных и релятивных разрешительных полномочий в формах квотирования образовательной деятельности и утверждения ректоров вузов.

☑ На Минобрнауки России возложены функции *отраслевого управления высшим и послевузовским профессиональным образованием*. Общее образование включает три ступени: начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование. Статус начального, среднего и высшего профессионального образования различается в зависимости от способов его получения в образовательных учреждениях: профессионально-технических (и иных) училищах; средних специальных учебных заведениях; высших учебных заведениях. В Российской Федерации установлены три вида высшего профессионального образования, различающихся по срокам освоения основных образовательных программ вуза: квалификация *«бакалавр»* может быть получена после четырехлетнего обучения; квалификация *«дипломированный специалист»* — после пятилетнего обучения; квалификация (степень) *«магистр»* — после шестилетнего обучения. Присвоение квалификации происходит по итогам аттестации. Послевузовское профессиональное образование может быть получено в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуре и интернатуре, а также в докторантуре, создаваемых в образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научных организациях, имеющих соответствующие лицензии².

¹ Лицензирование образовательной деятельности регламентируется Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании». Конкурирующая нормативная регламентация лицензирования в этой сфере предусмотрена п. 3 ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». См. также подпараграф «Правовые режимы лицензирования» параграфа 22.3.

² См. п. 2 ст. 25 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

☑ К ведению Минобрнауки России отнесена *разработка федеральных государственных образовательных стандартов*, предусматривающих содержание основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Порядок разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов, как правило, определяется Правительством РФ. Государственный образовательный стандарт общего образования может быть установлен только федеральным законом. *Аттестация образовательного учреждения*, которую осуществляет Рособрнадзор, устанавливает соответствие качества подготовки его выпускников требованиям государственных образовательных стандартов. На основе заключения об аттестации образовательного учреждения проводится его *государственная аккредитация*, в результате чего образовательное учреждение наделяется дополнительными правами, такими как право выдачи документов государственного образца о соответствующем уровне образования, право на получение бюджетных средств и др.

В Российской Федерации учреждены *ученые степени кандидата и доктора наук*, а также *ученые звания профессора и доцента*. *Высшая аттестационная комиссия* при Минобрнауки России дает заключение Минобрнауки о результатах экспертизы диссертаций на соискание ученой степени доктора наук, о присвоении ученых званий профессора и доцента¹.

☑ Минобрнауки России — единственный государственный орган, к ведению которого отнесено *руководство кадровой политикой в сфере научно-технической деятельности*: министерство наделено координационными полномочиями в области аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации².

34.2. Государственное регулирование в сфере научно-технической политики

Материально-техническое обеспечение фундаментальной и прикладной науки в Российской Федерации отнесено к ведению Минобрнауки России. Различия фундаментальных и прикладных исследований обусловлены целями научных изысканий: *фундамен-*

¹ См. подп. «а» п. 4 Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации..

² Минобрнауки России устанавливает образовательный ценз для педагогических работников.

тальные исследования представляют собой экспериментальную или теоретическую деятельность в сфере гуманитарных, естественных и технических наук; разработка и осуществление проектов в области *прикладных* научных исследований направлены на достижение практических результатов¹. Различия в статусе фундаментальных и прикладных научных исследований проявляются в реализации государственной научно-технической политики, прежде всего в финансировании соответствующих федеральных целевых программ: возможность прямого бюджетного финансирования предусмотрена только для фундаментальных научных исследований; финансирование прикладных научных исследований осуществляется преимущественно из внебюджетных источников, за счет средств фондов поддержки научно-технической деятельности, и в порядке долевого участия — за счет средств, предоставляемых различными негосударственными инвестиционными организациями, заинтересованными в реализации научных проектов.

Одно из направлений государственной научно-технической политики проявляется в так называемой *реструктуризации государственного сектора науки* путем передачи федеральных научных организаций в собственность субъектов РФ. Другим методом реструктуризации может быть и ликвидация научных учреждений, находящихся в федеральной собственности.

Функции государственного заказчика федеральных целевых программ развития научных исследований отнесены к ведению Минобрнауки России. Оно согласовывает свою деятельность не только с федеральными органами исполнительной власти, но и с *Российской академией наук* (РАН) и отраслевыми академиями наук, имеющими государственный статус. В настоящее время *статус отраслевых академий наук* распространяется только на пять государственных академий:

- Российскую академию сельскохозяйственных наук (Россельхозакадемию);
- Российскую академию медицинских наук (РАМН);
- Российскую академию образования (РАО);
- Российскую академию архитектуры и строительных наук;
- Российскую академию художеств².

Распространение государственного статуса на РАН и отраслевые академии означает предоставление им дополнительных прав, отсутствующих у «негосударственных академий наук» — общест-

¹ См.: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

² См. п. 1 ст. 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

венных объединений, действующих преимущественно в сферах науки и культуры. Академии наук, имеющие государственный статус, учреждаются федеральными органами исполнительной власти, финансируются за счет средств федерального бюджета и наделяются имущественными правами. Государственные академии наук наделены полномочиями *некоммерческих организаций*, все переданное им в оперативное управление или в хозяйственное ведение имущество отнесено к федеральной собственности. Сделки с недвижимостью РАН и отраслевых академий наук, прежде всего договоры аренды, нуждаются в санкционировании Росимуществом или другим министерством и ведомством, уполномоченным Правительством РФ на управление и распоряжение объектами федеральной собственности. Компетенция Правительства РФ в указанной сфере существенно расширена: к его ведению отнесено утверждение реестров федерального имущества, переданного государственным академиям.

Имущественные отношения в сфере деятельности государственных академий наук возникают, изменяются и прекращаются на основе решений органов государственной власти: только Президент или Правительство РФ вправе инициировать процедуру создания, реорганизации и ликвидации государственной академии на основе специально издаваемого федерального закона.

Важнейшей задачей Минобрнауки России является финансирование федеральных целевых программ по приоритетным направлениям развития науки и техники. Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» предусмотрены гарантии приоритетного развития фундаментальных научных исследований: выделение на эти цели фиксированной суммы бюджетных отчислений в размере не менее 4% расходной части федерального бюджета.

34.3. Публичная регламентация отношений в сфере интеллектуальной собственности

Реализация государственной политики в сфере интеллектуальной собственности отнесена к ведению *Федеральной службы по интеллектуальной собственности*. ФСИС непосредственно подчинена Правительству РФ и в силу этого наделена специальными полномочиями, к ее ведению отнесено нормативно-правовое регулирование применительно к полномочиям в сферах публичного контроля и оказания государственных услуг.

ФСИС обеспечивает *контроль и надзор* в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных средств.

Разрешительные полномочия ФСИС включают в себя выдачу патентов и свидетельств на объекты интеллектуальной собственности, а также государственную регистрацию прав на такие объекты. К ведению ФСИС отнесено установление квалификационных требований к патентным поверенным, а также их государственная регистрация¹.

34.4. Организационная структура управления в сферах здравоохранения и социального развития

Осуществление государственной политики в сферах здравоохранения, труда, занятости и социальной защиты населения отнесено к ведению *Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации* (Минздравсоцразвития России). Ему подчинены:

- *Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека* (Роспотребнадзор);
- *Федеральная служба по труду и занятости* (Роструд);
- *Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития* (Росздравнадзор);
- *Федеральное медико-биологическое агентство* (ФМБА России).

Минздравсоцразвития России координирует деятельность государственных внебюджетных фондов — Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также принимает *нормативные правовые акты*, ограничивающие права и свободы физического лица, например правила проведения обязательного медицинского освидетельствования лиц, правила медицинского наблюдения и учета.

Властные полномочия подчиненных Минздравсоцразвития России федеральных служб обусловлены видами деятельности по контролю и надзору, отнесенной к их ведению. Роспотребнадзор обеспечивает санитарно-эпидемиологический надзор за

¹ Разрешительные полномочия ФСИС обусловлены ее статусом правопреемника Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатента) (см. подп. «а» п. 2 Указа Президента РФ от 24 мая 2011 г. № 673 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности»).

соблюдением санитарного законодательства; государственный контроль за соблюдением законодательства в области защиты прав потребителей (в том числе правил продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг); санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. К ведению Росздравнадзора отнесены полномочия по надзору за фармацевтической деятельностью, Роструд обеспечивает надзор за соблюдением трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Федеральные службы, находящиеся в ведении Минздравсоцразвития России, наделены различными *разрешительными полномочиями*. Роспотребнадзор и Росздравнадзор являются лицензирующими органами¹ и осуществляют регистрационную деятельность. Роспотребнадзор регистрирует химические, биологические вещества и отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека. Росздравнадзор регистрирует лекарственные средства и выдает разрешения на их ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с ее территории. К ведению Роструда отнесена государственная регистрация безработных граждан, а также проведение уведомительной регистрации отраслевых соглашений, заключенных на федеральном уровне социального партнерства. В компетенцию Росздравнадзора входят также полномочия аттестации и сертификации специалистов, занятых в сфере обращения лекарственных средств, а также государственной аккредитации организаций, действующих в сфере здравоохранения и социального развития.

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия осуществляется по отраслевому признаку. К ведению ФМБА России отнесены полномочия по контролю за соблюдением соответствующих норм и правил в отраслях промышленности с особо опасными условиями труда, а также обеспечению санитарно-эпидемиологического надзора в этих отраслях. ФМБА России осуществляет функции по управлению публичным имуществом, обеспечивает руководство подчиненными унитарными предприятиями и учреждениями, а также оказывает госу-

¹ Роспотребнадзор выдает лицензии на осуществление деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных, к ведению Росздравнадзора отнесено лицензирование медицинской, фармацевтической деятельности (совместно с Россельхознадзором), деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, производства лекарственных средств. Лицензионные процедуры в этих случаях регламентируются Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

дарственные услуги в сфере медико-санитарного обеспечения и санитарно-эпидемиологического благополучия. Нормативно-правовое регулирование ФМБА России производит только применительно к объектам своей системы, в состав которой входят центральный аппарат и вышеупомянутые предприятия, учреждения (в системе ФМБА России нет подчиненных территориальных органов). Таким образом, ФМБА России относится к *органам специальной компетенции*, к ее ведению отнесены не только полномочия федеральных агентств (в том числе в сфере правоприменительной деятельности), но и функции по контролю и надзору, осуществляемые обычно федеральными службами.

Минздравсоцразвития России и подчиненные ему ведомства оказывают *публичные услуги* в сфере государственной контрактации, а также *консультационные услуги* гражданам и юридическим лицам, при этом федеральные службы вправе оказывать только безвозмездные публичные услуги¹. Роструд оказывает 13 видов публичных услуг в сфере трудоустройства и социальной политики; такие услуги предоставляются по преимуществу гражданам или трудовым коллективам либо юридическим лицам — работодателям (при оказании содействия в разрешении коллективных трудовых споров). К ведению Роструда отнесена организация альтернативной гражданской службы.

Ведомствам, подчиненным Минздравсоцразвития России, свойственна общность организационного построения и (за исключением ФМБА России) наличие в их системах территориальных органов.

34.5. Управление в сферах физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики

Осуществление государственной политики и нормативно-правового регулирования в сферах физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики отнесено к ведению *Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации* (Минспорттуризм России) и подчиненных ему федеральных агентств:

- *Федерального агентства по делам молодежи* (Росмолодежь);

¹ В соответствии с подп. «в» п. 4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 федеральные службы по надзору не вправе оказывать платные услуги, таким образом, указанные публичные услуги предоставляются безвозмездно.

- *Федерального агентства по туризму (Ростуризм)*¹.

Минспорттуризм России наделен *разрешительными полномочиями*: к его ведению отнесено осуществление аттестации тренеров и специалистов, проведение аккредитации физкультурно-спортивных объединений, присвоение спортивных званий и судейских категорий. Министерство утверждает положения о спортивных судьях, о присвоении почетных спортивных званий; принимает другие *нормативные правовые акты*².

Росмолодежь и Ростуризм осуществляют деятельность по оказанию *публичных услуг* — заключают государственные контракты, предусматривающие выполнение работ, оказание услуг для собственных нужд, а также оказывают *информационные и консультационные услуги* физическим и юридическим лицам.

Ростуризм наряду с эксклюзивными полномочиями федеральных агентств (прежде всего полномочиями по управлению федеральным имуществом, переданным публичным коммерческим и некоммерческим организациям (учреждениям), находящимся в его ведении), осуществляет также отдельные полномочия в сфере государственного санкционирования, выполняемые федеральными службами.

К ведению Росмолодежи отнесены функции по реализации государственной молодежной политики, в том числе поддержка молодежных и детских объединений³.

В систему рассматриваемых федеральных агентств входит центральный аппарат, государственные унитарные предприятия и публичные учреждения. В систему Ростуризма входят также загранучреждения — представительства, создаваемые за пределами Российской Федерации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите примеры социально незащищенных слоев населения, которым требуется государственная поддержка.
2. Каковы функции и задачи деятельности Минобрнауки России?
3. Что вы знаете о полномочиях федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Минобрнауки России?
4. Приведите три ступени, которые включены в системы общего образования.

¹ См.: Положение о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (далее — Положение о Минспорттуризме России), утв. постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 408; п. 1 Указа Президента РФ от 7 октября 2008 г. № 1445.

² См. п. 5.2.1–5.2.11 Положения о Минспорттуризме России.

³ См. п. 5.3, 5.5 Положения о Федеральном агентстве по делам молодежи, утв. постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409.

5. В чем заключается содержание государственной политики реструктуризации государственного сектора науки?

7. Каковы предметы ведения Высшей аттестационной комиссии?

6. Какие вопросы относятся к компетенции Минздравсоцразвития России?

7. Расскажите о полномочиях федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Минздравсоцразвития России.

8. Что вы знаете о правовых основах обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения?

9. Какова компетенция Минспорттуризма России?

10. Расскажите об основных принципах законодательства о физической культуре и спорте.

ГЛАВА 35. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении публичной регламентации отношений в сфере культуры;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минкультуры России и Росархиве;
 - *овладеть* надлежащими навыками, позволяющими обосновать такие теоретические постулаты, как «культура», «искусство», «кинематография» в контексте публичного управления.
-

35.1. Роль директивных органов в регулировании общественных отношений в сфере культуры (1917–1991 гг.)

В условиях политико-правовой системы СССР партийные органы имели важнейшее значение в выработке основ государственной культурной политики, и если в 1917–1924 гг. решения партии по преимуществу определяли идеологические начала деятельности органов управления культурой¹, то начиная с 1925 г. в СССР создаются организационно-правовые предпосылки для сращивания системы партийного и государственного руководства.

В 1925–1927 гг. органы ВКП(б) наделяются полномочиями по контролю за *радиовещанием*: в 1925 г. ЦК ВКП(б) возложил руководство всеми организационными вопросами радиоагитации в СССР на радиокомиссию ЦК²; в 1927 г. постановлением ЦК ВКП(б) в стране вводится система «военно-политического контроля» над органами радиовещания. Партийной директивой предписывалось взять под особый контроль местные органы радиовещания, ужесточалась цензура в этой сфере, в частности был

¹ См. резолюцию VIII съезда РКП(б) «По организационному вопросу» (1919); резолюцию IX съезда РКП(б) «По организационному вопросу» (1920); циркуляр ЦК РКП(б) от 4 апреля 1921 г. губкомам и укомам РКП(б) «О программе местной газеты».

² См. постановление ЦК ВКП(б) от 12 июня 1925 г. «Радиоагитация».

установлен обязательный предварительный просмотр планов и программ радиопередач¹.

В 1920-е гг. вырабатываются формы непосредственного участия ВКП(б) в руководстве культурой. Директивные органы регулируют процессы в сфере *издательской деятельности и полиграфической промышленности*². Постановлением ЦК ВКП(б) «Об издательской работе» изменяется организационная структура *Объединения государственных издательств СССР (ОГИЗ)*, а также входящих в систему ОГИЗа издательств. Из *Государственного издательства социально-экономической литературы (Соцэкгиз)* было выделено издание массовой литературы по марксизму-ленинизму, сосредоточенное в новом издательстве партийной литературы (Партиздат), находящемся под непосредственным руководством ЦК ВКП(б). В постановлении определяются формы специализации издательской деятельности, регулируются проблемы кадровой политики в данной сфере³.

В партийных директивах решается комплекс организационно-правовых вопросов деятельности в сфере культуры *общественных объединений*. В 1932 г. определилась позиция ВКП(б) в отношении так называемых *литературно-художественных организаций* — творческих организаций, объединявших писателей преимущественно пролетарского происхождения. ЦК ВКП(б) было принято решение «ликвидировать ассоциацию пролетарских писателей», а всех писателей СССР, «поддерживающих платформу Советской власти и стремящихся участвовать в социалистическом строительстве», объединить в новую творческую писательскую организацию — *Союз советских писателей*⁴. Аналогичные решения были приняты в отношении объединений в других видах искусства, например музыкальном.

В 1930—1940-е гг. ЦК ВКП(б) регулирует общественные отношения в сфере творческо-производственной деятельности; определяются функции государственных органов в области репертуарной политики и формы ее реализации в сфере радиовещания, включая и вещание на зарубежные страны; директивными предписаниями регламентируется структура и компетенция госорганов управления радиовещанием⁵.

¹ См. постановление ЦК ВКП(б) от 10 января 1927 г. «О руководстве радиовещанием».

² См. постановление ЦК РКП(б) от 6 февраля 1924 г. «Главнейшие очередные задачи партии в области печати».

³ См. постановление ЦК ВКП(б) от 15 августа 1931 г. «Об издательской работе».

⁴ См. постановление ЦК ВКП(б) от 23 апреля 1932 г. «О перестройке литературно-художественных организаций».

⁵ См. постановления ЦК ВКП(б) от 21 августа 1933 г. «О работе Института массового заочного обучения партактива при ЦК ВКП(б)», от 16 января 1933 г. «О Всесоюзном радиокомитете», от 25 января 1947 г. «О мерах по улучшению центрального радиовещания».

В 1946—1948 гг. курс на вмешательство ЦК ВКП(б) в оперативную деятельность по руководству культурным строительством углубляется. В директивах ЦК ВКП(б) полностью игнорируется специфика регулирования творческих процессов в искусстве. Тенденции администрирования культуры, волевого решения проблем репертуарной, сценарной деятельности в целом ряде постановлений ЦК ВКП(б) доводятся до абсурда¹. В директивах этих лет давалась весьма субъективная оценка творчества ведущих представителей кино- и музыкального искусства: С. М. Эйзенштейна, Д. Д. Шостаковича, С. С. Прокофьева и др. В постановлениях содержались обязывающие предписания как для центральных органов управления культурой и их структурных подразделений (Комитета по делам искусств при Совете Министров СССР и его Главного театрального управления, а также Министерства кинематографии СССР), так и для объектов управления культурой, входящих в систему органов управления культурой, — театров, киностудий. Формы политико-идеологического контроля КПСС в сфере культуры в целом сохранили свою направленность и в последующий период.

Постановлениями ЦК КПСС от 21 марта и 10 декабря 1957 г. создаются новые издательства — «Советская Россия» и «Издательство социально-экономической литературы» (оба в системе Министерства культуры СССР); определяется профиль литературы, подлежащей выпуску в этих издательствах, утверждается их структура, а также решаются некоторые кадровые вопросы². По решению ЦК КПСС создаются фотоиздательство «Планета» (на базе творческого объединения Союза журналистов СССР), издательство «Современник» в системе Комитета по печати при Совете Министров РСФСР³. ЦК КПСС решает важнейшие задачи руководства *книжной торговлей*: в постановлении по этому вопросу содержатся указания Министерству культуры СССР и другим государственным органам увеличить сеть специализированных магазинов по продаже книжной продукции, а также улучшить подготовку кадров для книжной торговли⁴. В 1960—1970-е гг. пар-

¹ См. постановления ЦК ВКП(б) от 14 августа 1946 г. «О журналах “Звезда” и “Ленинград”», от 26 августа 1946 г. «О репертуаре драматических театров и мерах по его улучшению», от 4 сентября 1946 г. «О кинофильме “Большая жизнь”», от 10 февраля 1948 г. «Об опере “Великая дружба” В. Мурадели».

² См. постановления ЦК КПСС от 21 марта 1957 г. «Об издательстве “Советская Россия”», от 10 декабря 1957 г. «Об организации Издательства социально-экономической литературы (Соэкгиз)».

³ См. постановления ЦК КПСС от 23 октября 1968 г. «О создании фотоиздательства “Планета”», от 17 июня 1970 г. «Об организации издательства “Современник”».

⁴ См. постановление ЦК КПСС от 31 мая 1968 г. «О состоянии и мерах улучшения книжной торговли».

тийные органы регулируют процессы в сфере тематического планирования, определяют профиль деятельности государственных издательств, решаются и некоторые вопросы хозяйственной деятельности издательств¹. Таким образом, партийное руководство книгоиздательским делом охватывало широкий спектр общественных отношений: от вопросов подбора и расстановки кадров до определения задач, функций, прав и обязанностей государственных издательств, газет и журналов.

Партийные директивы по вопросам *киноискусства и телевидения* в 1960—1970-е гг. затрагивали все направления работы действующих здесь государственных органов управления. В частности, в постановлениях ЦК КПСС дается указание Государственному комитету по радиовещанию и телевидению при Совете Министров СССР «обеспечить создание спектаклей и инсценировок, концертных и иных программ»; создается студия «Телефильм», определяются ее основные функции². Постановлением ЦК КПСС «Об учебно-образовательной программе телевидения» при Государственном комитете Совета Министров СССР по телевидению и радиовещанию сформирован межведомственный методический совет из представителей заинтересованных ведомств и организаций для руководства подготовкой и проведением передач учебного телевидения³. В партийных директивах 1970-х — начала 1980-х гг. особое место занимают вопросы контроля за деятельностью госорганов, а также отдельных объектов управления. Государственному комитету Совета Министров СССР по кинематографии дается указание «усилить идейно-творческое и производственное руководство киностудиями, кинопредприятиями, органами кинофикации и кинопроката»⁴. ЦК КПСС регулирует организационно-хозяйственные, правовые проблемы кинопроизводства. В директивах даются указания киностудиям, входящим в систе-

¹ См. постановления ЦК КПСС от 20 декабря 1968 г. «О специализации издательств по изобразительному искусству», от 25 декабря 1970 г. «Об устранении серьезных недостатков в издательской деятельности министерств, ведомств и организаций».

² См. постановления ЦК КПСС от 29 января 1960 г. «Об улучшении советского радиовещания», от 6 июня 1962 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы радиовещания и телевидения». В партийных директивах утверждались даже объемы радиовещания (постановление ЦК КПСС от 24 июня 1964 г. «Об улучшении информации по радио»).

³ См. постановление ЦК КПСС от 13 марта 1965 г. «Об учебно-образовательной программе телевидения».

⁴ См. постановление ЦК КПСС от 2 августа 1972 г. «О мерах по дальнейшему развитию советской кинематографии».

му Госкино СССР: Киностудии им. М. Горького, «Мосфильму», «Ленфильму» и др.¹

Таким образом, директивные органы регулировали обширную область общественных отношений в сфере культуры и тем самым оказывали непосредственное воздействие на формы реализации государственной культурной политики. Для правового оформления сложившейся системы партийно-государственного руководства часто использовались совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, однако даже такая практика применялась не всегда.

35.2. Организационная структура управления в сферах культуры и искусства

В настоящее время государственное управление в сферах социального и культурного строительства осуществляется подведомственными Правительству РФ органами исполнительной власти. Реализация государственной политики в сферах культуры, искусства, кинематографии, охраны и использования историко-культурного наследия отнесена к ведению *Министерства культуры Российской Федерации* (Минкультуры России). Ему подчинено *Федеральное архивное агентство* (Росархив).

Минкультуры России осуществляет *нормативно-правовое регулирование* в сферах культуры, искусства, кинематографии, архивного дела; оказывает *публичные услуги* в сферах государственной контрактации, а также *консультационные услуги* гражданам. Нормативные правовые акты, принимаемые министерством, определяют порядок осуществления подчиненными ему ведомствами разрешительных полномочий, отнесенных к их ведению. Например, Минкультуры России определяет правила информационного обеспечения граждан и публичных органов документами архивов Российской Федерации. Минкультуры России разрабатывает и вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов в области авторского права и смежных прав в сферах культуры и искусства.

¹ См. постановление ЦК КПСС от 27 октября 1981 г. «Об улучшении производства и показа кинофильмов для детей и подростков», постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 апреля 1984 г. «О мерах по дальнейшему повышению идейно-художественного уровня кинофильмов и укреплению материально-технической базы кинематографии».

Минкультуры России и Росархив осуществляют полномочия в сфере *публичного санкционирования*. Наиболее значимыми разрешительными полномочиями наделено Минкультуры, к его ведению отнесены полномочия лицензирующего органа¹, полномочия публичного санкционирования, в том числе выдача разрешений на вывоз из Российской Федерации культурных ценностей, проведение работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения, а также полномочия государственной регистрации культурных ценностей. Минкультуры проводит аттестацию экспертов по культурным ценностям и осуществляет релятивные разрешительные полномочия. В частности, по согласованию с Минкультуры допускается проведение строительных, хозяйственных и иных работ на территориях зон охраны объектов культурного наследия, при этом Минкультуры применяет *превентивные правоохранительные санкции*, например выдает письменные предписания о приостановлении строительных и иных работ, способных оказать негативное воздействие на объект культурного наследия. Минкультуры наделено полномочиями в сфере публичной контрактации, а также оказания консультационных услуг гражданам и юридическим лицам².

Росархив осуществляет релятивное санкционирование, например, проводит экспертизу архивных документов, заявленных к вывозу из Российской Федерации.

Методы государственного управления в сфере культуры. Конституционный приоритет свободы художественного, научного, технического и других видов творчества является основополагающим в определении методов государственного воздействия в сфере культуры. Органы исполнительной власти не вправе утверждать репертуары театров, киностудий, других объектов культуры; сценарии кинофильмов и постановочные планы театров. Федеральные органы исполнительной власти, действующие в сфере культуры, призваны стимулировать различные проявления творческой активности независимо от их идеологической

¹ Лицензионные правомочия Минкультуры обусловлены передачей ему функций упраздненной Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультуры) (см. п. 2 Указа Президента РФ от 8 февраля 2011 г. № 155 «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации»). Минкультуры выдает лицензии на право деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Лицензионные процедуры по указанному виду деятельности регламентируются Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 48 ч. 1 ст. 12 этого Федерального закона).

² Вышеуказанные полномочия Минкультуры России обусловлены его статусом правопреемника упраздненной Росохранкультуры.

направленности. Важнейшим направлением деятельности Минкультуры России является *программно-целевое регулирование*: разработка федеральных целевых программ развития культуры и искусства и обеспечение их финансирования. В свою очередь, Росархив является государственным заказчиком федеральных целевых, научно-технических, инновационных программ и проектов и обеспечивает их целевое финансирование.

Государственное регулирование в сфере кинематографии. К ведению Минкультуры России отнесено осуществление государственного регулирования в сфере *кинематографии* — области культуры и искусства, которая представляет собой совокупность профессиональной, творческой, производственной, научно-технической и образовательной деятельности, направленной на производство фильмов. Основными тенденциями государственного регулирования в сфере кинематографии являются *социально-правовая и финансовая поддержка кинопроизводства*. Минкультуры России принимает непосредственное участие в разработке законопроектов и иных нормативных правовых актов в этой сфере деятельности, а также осуществляет *разрешительные полномочия*. Например, к его ведению отнесена выдача прокатных удостоверений, удостоверений национального фильма¹. Прокат (распространение) фильмов, созданных в художественной, хроникально-документальной, научно-популярной, учебной, анимационной или телевизионной формах, производится на основе *прокатных удостоверений*, выдаваемых продюсеру фильма. Минкультуры России осуществляет эти полномочия в целях защиты обладателей прав на фильм и определения возрастной категории зрителей.

Таким образом, регулирующее воздействие государства оказывает опосредованное влияние на творческую деятельность в сфере кинематографии. Формами такого воздействия выступают бюджетное финансирование, перераспределение денежных средств на основе программно-целевых методов, а также государственный протекционизм отечественной киноvideопродукции. Понятие *государственного протекционизма* (покровительства) как правовой категории введено в правовой обиход Законом РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре». Протекционистская политика государства направлена на поддержку производства особой разновидности кинопродукции — так называемых *национальных фильмов*. Соответствующим статусом обладают фильмы с ограниченным объемом иностранных инвестиций в их производстве, тиражировании

¹ См. п. 5.6.3 и 5.6.4 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590.

и прокате (иностранные инвестиции в производстве национальных фильмов не должны превышать 30% их сметной стоимости; не менее 50% общего объема работ по производству, тиражированию, прокату и показу такого фильма осуществляются организациями, зарегистрированными на территории Российской Федерации). Авторы и продюсеры национального фильма должны быть гражданами Российской Федерации, а состав съемочной группы представлен преимущественно (не менее чем на 70%) гражданами России. Доля государственного финансирования в производстве и прокате национальных фильмов, как правило, не превышает 70% сметной стоимости. В основе государственного протекционизма лежит *льготное бюджетное финансирование и предоставление налоговых льгот и преимуществ*, стимулирующих отечественное кинопроизводство. Минкультуры России является единственным органом реализации протекционистской политики: к его непосредственному ведению отнесены разработка и утверждение положения о национальном фильме. Предоставление бюджетных средств для производства таких фильмов осуществляется на основе договоров, заключаемых Минкультуры России с продюсером, прокатчиком или демонстратором национального фильма.

Государственное регулирование в области архивного дела. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области архивного дела и контроль за сохранностью, комплектованием и использованием документов Архивного фонда Российской Федерации является *Федеральное архивное агентство*. В систему Росархива входят федеральные и государственные архивы, научные и другие организации, подчиненные ему непосредственно, а также органы управления архивным делом субъектов РФ и подчиненные им учреждения.

Росархив осуществляет формирование, обеспечение сохранности и использования *Архивного фонда Российской Федерации*. Архивный фонд РФ подразделяется на государственную и негосударственную части: разграничение архивных фондов на указанные группы производится в зависимости от формы собственности субъектов, осуществляющих хранение документов. К *государственной части* Архивного фонда РФ относятся архивные фонды и архивные документы федеральных органов государственной власти, органов прокуратуры и подчиненных им предприятий, учреждений и организаций в субъектах РФ. К этой же группе относятся фонды и документы общественных объединений, созданных до их государственной регистрации; это прежде всего архивные документы общественных организаций, прекративших свою деятельность (КПСС, ВЛКСМ). *Негосударственную часть*

Архивного фонда РФ составляют фонды и архивные документы общественных объединений с момента их государственной регистрации, а также фонды и документы юридических лиц негосударственных форм собственности. Архивные документы этой группы находятся в собственности субъектов, осуществляющих их постоянное или временное хранение; такими субъектами могут быть не только юридические, но и физические лица, например граждане, в собственности которых находятся фамильные архивы или коллекции документов. Росархив осуществляет *экспертизу* указанных архивных документов и только после ее проведения вправе принять решение об отнесении документов к негосударственной части Архивного фонда РФ.

Документы государственной части Архивного фонда РФ не подлежат отчуждению или приватизации. Хранение документов этой группы осуществляют не только архивы, непосредственно подчиненные Росархиву, но и все ведомственные архивы, а также государственные музеи и библиотеки. Для архивных документов министерств и ведомств, действующих в сфере административно-политической деятельности, а также некоторых других государственных органов, могут быть установлены особые сроки и условия хранения; они определяются в договорах, заключаемых Росархивом и соответствующим министерством, ведомством или государственным органом.

Росархив обязан обеспечить доступ всем юридическим и физическим лицам для ознакомления с документами государственной части Архивного фонда РФ или с информацией о таких документах. Ограничения указанного права допускаются лишь в интересах сохранения государственной или иной охраняемой законом тайны, а также защиты прав и законных интересов граждан, информация о которых содержится в архивных документах. Может быть также ограничен доступ к подлинникам особо ценных или уникальных документов этой группы Архивного фонда в интересах обеспечения сохранности архивных документов.

Высшим должностным лицом Росархива является руководитель Федерального архивного агентства России, который по должности обладает статусом *главного государственного архивиста России*.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключалась политика советского руководства в сфере культуры?
2. Каковы задачи Основ законодательства Российской Федерации о культуре?

3. Какие публичные органы власти осуществляют государственное управление в сфере культуры?

4. Назовите сферы нормативно-правового регулирования Минкультуры России.

5. Приведите примеры публичных услуг, оказываемых Министерством культуры РФ?

6. Назовите виды деятельности, на осуществление которых Минкультуры России уполномочено выдавать лицензии?

7. Приведите примеры ограничения полномочий органов государственной власти в сфере культуры, вытекающие из свободы творчества.

8. Укажите основные направления государственного регулирования в сфере кинематографии.

9. Каково содержание государственного протекционизма отечественной киноиндустрии?

10. Что вам известно о компетенции Федерального архивного агентства?

ГЛАВА 36. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОБОРОНЫ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении и о содержании управления в сфере обороны;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минобороны России и подчиненных ему органах исполнительной власти;
 - *овладеть* надлежащими навыками для исследования законодательства о военно-служебных обязанностях.
-

36.1. Военное строительство в Российской империи

Военное министерство Российской империи было образовано в 1815 г. (до его создания в начале XIX в. в России действовало Министерство военно-сухопутных сил). Руководство всеми отраслями военного управления было возложено на военного министра, его назначение и освобождение от должности осуществлялось императором. Военный министр являлся председателем *Военного совета* — высшего совещательного органа военной администрации, который подчинялся непосредственно императору. Все 18 членов Военного совета назначались императором из высшего генералитета. В структуре Военного совета действовали совещательные органы: *Главный военно-кодификационный комитет* и *Главный военно-госпитальный совет*. Наиболее важные решения принимались на общем собрании Военного совета; так, к его ведению были отнесены подготовка и рассмотрение законопроектов об обороне. Главный военно-кодификационный комитет осуществлял систематизацию законодательства об обороне, Главный военно-госпитальный совет рассматривал проблемы организации и деятельности военно-врачебной администрации.

Высшим органом оперативного управления сухопутными войсками являлся *Главный штаб*, к его ведению были отнесены, в частности, комплектование и мобилизация войск, руководство военной топографией.

В структуру Военного министерства входили следующие подразделения:

- *Главное интендантское управление* (обучение войск, продовольственное и материальное обеспечение);

- *Главное военно-медицинское управление, главное управление военно-учебных заведений* (руководство юнкерскими училищами, кадетскими корпусами, военными школами и другими учебными заведениями системы Военного министерства);

- *Артиллерийское управление* (орган руководства оборонной промышленностью, ему были подчинены все пороховые, оружейный и оружейные заводы Российской империи);

- *Инженерное управление* (к его ведению было отнесено строительство военно-оборонительных сооружений — крепостей, фортов и т.п.);

- *Главное управление казачьих войск* (обеспечивало руководство иррегулярными (казачьими) войсками);

- *Главный военный суд* (орган военной юстиции, к его ведению относились рассмотрение кассационных жалоб и протестов, а также рассмотрение дел о преступлениях лиц, имеющих чин генерала, и дел о дисциплинарных проступках лиц военно-судебного ведомства). Делопроизводство по делам Главного военного суда было отнесено к ведению *Главного военно-судного управления* Военного министерства во главе с главным военным прокурором;

- *Главная императорская квартира* (осуществление церемониальных обязанностей, руководство нарядом дежурных при императоре, хозяйственное обеспечение Главной квартиры во время отъездов императора, предварительное рассмотрение прошений на имя императора).

Территориальными органами военного управления Российской империи являлись *военные округа* (учреждены в 1862—1864 гг.). Главные начальники военных округов обеспечивали оперативное руководство войсками, дислоцированными на территории входящих в состав округа губерний (Петербургским военным округом руководил император — Верховный главнокомандующий вооруженными силами). С 1862 по 1892 г. в Российской империи было образовано 13 военных округов. Закаспийская область представляла собой отдельную военно-административную единицу на правах военного округа.

Статус военно-административного экстерриториального образования распространялся только на область Войска Донского, а также на казачьи войска, расположенные в девяти округах области. Подчиненная Военному министерству область обладала автономией. Единоличным должностным лицом, управляющим ею, являлся войсковой наказной атаман с двумя заместителями (один из них — начальник штаба). Окружному атаману подчинялась военная и гражданская власть на территории округа (в Ростовском,

Таганрогском и Сальском округах они именовались окружными начальниками). Автономия области предусматривала некоторые дополнительные обязательства, отличные от военно-служебных обязанностей военнослужащих военных округов, в частности обеспечение вооружением и амуницией за счет военнообязанного и др. В случае военного положения область представляла в распоряжение военного командования фиксированное количество казачьих подразделений (два гвардейских полка, 51 конный полк и др.).

На территориях губерний и областей, входящих в состав *генерал-губернаторств*, военная администрация в лице военного губернатора была высшим органом военного и гражданского управления. Особенностью генерал-губернаторств являлась исключительная централизация управления — военные губернаторы осуществляли его на основе единоначалия; создание совещательных коллегиальных органов не допускалось.

Морское министерство Российской империи (с 1815 г.) было образовано в 1802 г. как Министерство морских сил. Основными структурными подразделениями Морского министерства являлись: Адмиралтейств-совет; Главный военно-морской суд; Главный военно-морской штаб; Главное гидрографическое управление; Главное управление кораблестроения и снабжения; Морской технический комитет; Канцелярия; Главное военно-морское судное управление; Управление главного медицинского инспектора флота.

Высшим должностным лицом Морского министерства был главный начальник флота и морского ведомства (генерал-адмирал); он подчинялся непосредственно императору и возглавлял *Адмиралтейств-совет* — коллегиальный орган военного управления, к ведению которого относилось правовое и материально-техническое обеспечение деятельности министерства. Рассмотрению Адмиралтейств-совета подлежали проекты новых законов, а также законопроекты, изменяющие действующее законодательство, определяющее статус Военно-морского флота и Морского министерства. Адмиралтейств-совет разрабатывал и утверждал проекты ведомственных актов министерства, финансовую смету, а также рассматривал иные проблемы в сфере материально-технического обеспечения Морского министерства. В состав Адмиралтейств-совета как коллегиального органа входило семь должностных лиц. Главный начальник флота и управляющий Морским министерством *ex officio* занимали посты соответственно председателя и вице-председателя Совета; остальные члены Совета назначались именными указами императора Правительст-

вующему сенату из адмиралов и вице-адмиралов. Заседания Совета признавались правомочными при наличии не менее трех членов (в том числе и председателя), вопросы рассматривались большинством голосов.

Законодательное обеспечение Морского министерства осуществлялось также *Главным военно-морским судом*. К его компетенции относилось рассмотрение законопроектов, затрагивающих интересы Морского и Военного министерств. Такие проекты рассматривались на совместных заседаниях Главного военного и Главного военно-морского судов. Главный военно-морской суд являлся высшей кассационной инстанцией при рассмотрении уголовных и дисциплинарных дел.

36.2. Статус Министерства обороны Российской Федерации и Вооруженных Сил РФ. Правовое положение Генерального штаба Вооруженных Сил РФ

Оборона — это система политико-экономических, военных, социальных и правовых мер подготовки к вооруженной защите и вооруженная защита государства, целостности и неприкосновенности его территории. В целях обороны создаются *Вооруженные Силы Российской Федерации*. Для осуществления обороны могут привлекаться ведомственные воинские формирования: внутренние войска МВД России, железнодорожные войска, войска гражданской обороны, инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования. Однако основу обороны Российской Федерации составляют *Вооруженные Силы РФ*, обладающие статусом государственной военной организации. В систему Вооруженных Сил входят центральные органы военного управления; объединения, соединения, воинские части и организации, составляющие виды, рода войск и подразделений тыла. Осуществление общего руководства Вооруженными Силами является прерогативой Президента РФ как *Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации*; его приказы и директивы обязательны для исполнения Вооруженными Силами России, другими войсками и воинскими формированиями. Управление Вооруженными Силами РФ отнесено к ведению *Министерства обороны Российской Федерации* (Минобороны России) и *Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации* (Генштаб),

наделенного полномочиями органа оперативного управления Вооруженными Силами РФ¹.

В компетенцию Минобороны России входят *основные функции военного строительства*: к его непосредственному ведению отнесена разработка федеральной государственной программы вооружения и развития военной техники, а также подготовка предложений по государственному оборонному заказу. Основными задачами Минобороны России в мирное время является *обеспечение боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил*. С этой целью разрабатывается План применения Вооруженных Сил и Мобилизационный план Вооруженных Сил, осуществляются иные функции в сфере стратегического планирования. К ведению Минобороны России отнесены бюджетное регулирование в сфере военного строительства, обеспечение финансовыми средствами и материальными ресурсами не только Вооруженных Сил Российской Федерации, но и ведомственных воинских формирований.

При осуществлении некоторых полномочий (например, полномочий в сфере бюджетного финансирования Вооруженных Сил), министр обороны подчинен и подотчетен одновременно Верховному Главнокомандующему Вооруженными Силами РФ и Председателю Правительства РФ. Министр обороны в качестве главного распорядителя средств федерального бюджета, выделяемых для Минобороны России, подготавливает совместно с Минфином России, а также с другими федеральными министерствами и ведомствами и вносит в Правительство РФ предложения по совершенствованию системы денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала Вооруженных Сил. При осуществлении этих и других функций бюджетного регулирования министр обороны находится в двойном подчинении — Президенту и Председателю Правительства РФ.

Первые заместители министра обороны, в том числе и начальник Генштаба, наделены правом подписывать приказы и директивы от имени министра обороны (за исключением приказов и директив, подлежащих государственной регистрации).

¹ Министерство обороны Российской Федерации было создано Указом Президента РФ от 16 марта 1992 г. № 252. В соответствии с этим Указом Вооруженные Силы РФ были переданы в оперативное подчинение Главному командованию Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств (СНГ). Однако уже в апреле 1992 г. под юрисдикцию России передаются железнодорожные войска и органы управления войсками. В мае 1992 г. были разграничены функции Минобороны России и Главного командования Объединенных Вооруженных Сил СНГ, таким образом, единственным органом управления Вооруженными Силами РФ ныне является Минобороны России.

36.3. Организационная структура управления в сфере обороны

Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами РФ. Ему подчинены:

- *Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству* (ФСВТС России);
- *Федеральная служба по оборонному заказу* (Рособоронзаказ);
- *Федеральная служба по техническому и экспортному контролю* (ФСТЭК России);
- *Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств* (Рособоронпоставка);
- *Федеральное агентство специального строительства* (Спецстрой России).

В систему Минобороны России входят *военные округа и территориальные органы* (военные комиссариаты).

В компетенцию министерства входят отдельные полномочия, отнесенные к ведению федеральных служб и федеральных агентств. В частности, Минобороны России проводит государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью при испытании и эксплуатации ядерного оружия, осуществляет отдельные разрешительные функции (в том числе в сферах сертификации средств защиты информации и стандартизации оборонной продукции), а также полномочия в области публичной контрактации.

☑ Среди органов, подчиненных Минобороны России, *ФСТЭК России* наделена наибольшими *разрешительными полномочиями*: к ее ведению отнесено *лицензирование* деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации, технической защите конфиденциальной информации¹ и иных видов деятельности в сфере информационной безопасности. К ведению ФСТЭК России отнесены и другие разрешительные полномочия в сфере *сертификации* средств технической защиты информации, при этом Служба вправе приостанавливать или отменять действия выданных сертификатов. ФСТЭК России занимается *государственной аккредитацией* организаций, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность с товарами, услугами, информацией, в отношении которых установлен экспортный контроль. ФСТЭК России наделена также полномочиями в области *нормативно-правового регулирования*.

¹ Лицензирование указанных видов деятельности регламентируется Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 4, 5 ч. 1 ст. 12 этого Федерального закона).

В области *информационной безопасности* ФСТЭК России является *контрразведывательным органом* и вправе пресекать деятельность иностранных технических разведок на территории Российской Федерации, а также осуществлять превентивные меры защиты информационной и телекоммуникационной инфраструктуры в центральных аппаратах федеральных министерств и ведомств, органах исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных органах¹.

При выявлении в процессе контрольной деятельности нарушений действующего законодательства ФСТЭК России выдает предписания, устанавливающие обязательные требования к нарушителю. Неисполнение, ненадлежащее исполнение лицензиатом предписаний ФСТЭК России квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, независимо от применения к нарушителю санкций в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования. В качестве специально уполномоченного органа в области экспортного контроля ФСТЭК России рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 14.20 КоАП РФ (нарушение законодательства об экспортном контроле)². Юрисдикционные полномочия отнесены к ведению директора ФСТЭК России, руководителей управлений и отделов, заместителей указанных должностных лиц, а также руководителей территориальных органов Службы.

☑ В отличие от ФСТЭК России *ФСВТС России* не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование и наделена лишь отдельными разрешительными полномочиями: служба санкционирует проведение экспортно-импортных операций с продукцией военного назначения. ФСВТС России осуществляет публичные услуги в сфере государственной контрактации, а также оказывает консультационные услуги иностранным заказчикам продукции военного назначения (оказание таких услуг отечественным физическим и юридическим лицам не предусмотрено).

ФСТЭК России и ФСВТС России имеют подчиненные им территориальные органы. В систему ФСВТС России входят также представительства в Российской Федерации и в иностранных государствах.

¹ Рассматриваемые превентивные мероприятия в центральных аппаратах Минобороны России, СВР России, ФСБ России, ФСО России и ГУСП проводятся ФСТЭК России по согласованию с руководителями указанных органов исполнительной власти.

² Выдача ФСТЭК предписаний предусмотрена при выявлении противоправных действий в сфере информационной безопасности.

☑ Основной задачей *Спецстроя России* является строительство объектов, необходимых для нужд обороны и государственной безопасности, в том числе и объектов социальной инфраструктуры. Спецстрой России оказывает *публичные услуги* в сфере государственной контрактации, например, выполняет подрядные работы по капитальному строительству, выступает в качестве государственного заказчика при строительстве объектов своей системы. Хозяйственная деятельность Спецстроя России осуществляется исключительно силами входящих в его состав воинских формирований и предназначена только для государственных нужд, поэтому Спецстрой России вправе вступать в обязательственно-правовые отношения лишь с публичными организациями; заключение гражданско-правовых договоров с субъектами предпринимательства не предусмотрено Положением о Спецстрое России.

В редких случаях Спецстрой России действует на объектах гражданского назначения, например, совместно с Россвязью организует восстановительные работы при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий на объектах единой сети электросвязи Российской Федерации.

Ведомства, подчиненные Минобороны России, наделены властными полномочиями в сфере регламентации экспортно-импортных операций, при этом ФСВТС России и Спецстрой России относятся к *субъектам внешнеэкономической деятельности*, а Минобороны России, кроме того, осуществляет *внешнеполитическую деятельность*.

☑ Отдельные полномочия в сфере обороны отнесены к ведению *Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации* (ГУСП) — ведомства со статусом федерального агентства. ГУСП осуществляет функции по мобилизационной подготовке и мобилизации органов государственной власти (в том числе палат Федерального Собрания Российской Федерации, аппаратов высших федеральных органов судебной власти, Правительства РФ и Администрации Президента). ГУСП обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти и публичных организаций в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации. К ведению ГУСП отнесены функции поддержания работоспособности так называемых *специальных объектов* — пунктов управления государством и Вооруженными Силами РФ, в том числе центра оповещения Администрации Президента РФ, запасных пунктов управления органов государственной власти, используемых в военных условиях. Таким образом, ГУСП обеспечивает в мирное время

функционирование системы специальных объектов, оборудованных надлежащими средствами специальной связи.

В единую систему ГУСП входят центральный аппарат с его структурными подразделениями — управлениями и отделами и *Служба специальных объектов* при Президенте РФ (создание территориальных органов не предусмотрено).

ГУСП оказывает *публичные услуги* в сфере государственной контрактации, а также предоставляет *консультационные услуги* гражданам и юридическим лицам. *Контрольные полномочия* ГУСП распространяются на органы, входящие в его систему. В некоторых случаях ГУСП осуществляет контроль и в отношении не подчиненных ему органов (по преимуществу, в сфере финансового контроля), например, контролирует целевое использование бюджетных средств в случаях, обусловленных публичным контрактом. ГУСП вправе принимать индивидуальные правовые акты; нормативно-правовое регулирование осуществляется ГУСП только применительно к объектам своей системы.

Распорядительная деятельность ГУСП обусловлена исключительно его полномочиями в сфере оборонного строительства. В отличие от других органов, действующих в сферах обороны и безопасности (например, ГФС России), ГУСП не вправе оказывать публичные услуги субъектам частного права.

☑ Отдельные полномочия в сфере оборонного строительства отнесены к ведению подчиненного Минобороны России *Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств* (Рособоронпоставка). К ведению Агентства отнесены функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения контрактов по государственному оборонному заказу по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, а также по нормативно-правовому регулированию и управлению государственным имуществом.

36.4. Военно-административная структура Вооруженных Сил РФ

☑ Важнейшим элементом военно-административной структуры Вооруженных Сил является *военный округ*. В состав военного округа как общевойскового оперативно-стратегического территориального объединения Вооруженных Сил входят органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, органи-

зации Вооруженных Сил и военные комиссариаты, находящиеся на его территории. Границы военных округов и их количество устанавливаются Президентом РФ по представлению министра обороны. В таком же порядке принимаются решения о создании, реорганизации, ликвидации военного округа; назначении на должность и освобождении от должности командующего войсками военного округа.

Командующий войсками военного округа находится в двойном подчинении: министра обороны России и начальника Генштаба Вооруженных Сил — первого заместителя министра обороны. Взаимоотношения командующего войсками военного округа с дислоцированными в его пределах объединениями, соединениями, воинскими частями, организациями Вооруженных Сил и ведомственных воинских формирований свойственна различная подчиненность:

- *непосредственное подчинение* предусматривает подчиненность командующему войсками военного округа по всем вопросам;

- *оперативному подчинению* присуща постоянная или временная (на период подготовки и выполнения задач) подчиненность объединений, соединений и воинских частей командующему войсками военного округа. Воинские части, переданные в оперативное подчинение, сохраняют непосредственную подчиненность главным командованиям видов и командованиям родов войск Вооруженных Сил, а также органам управления ведомственных воинских формирований;

- *подчинение по специальным вопросам* предусматривает подчиненность командующему войсками военного округа, определенную нормативными актами РФ. Указанными актами определяется подчиненность по вопросам боевой и мобилизационной готовности; гарнизонной и караульной служб; комплектования войск личным составом и его первоначального обучения и др.

☑ *Военные комиссариаты* обеспечивают организацию исполнения гражданами *военно-служебных обязанностей*, а также осуществляют другие функции в сфере оборонного строительства. Военные комиссариаты являются *территориальными органами* Минобороны России и входят в состав военных округов, на территории которых они находятся. Командующий войсками военного округа является начальником личного состава военных комиссариатов. На военные комиссариаты распространяются полномочия юридического лица. Подчиненность военных комиссариатов определяется особенностями военно-административного и территориального разграничения: командующий войсками военного округа является прямым начальником личного состава военных

комиссариатов, находящихся на его территории; соответствующие административные полномочия на территории субъекта РФ возложены на военных комиссаров субъектов РФ. В подчинении последних находятся военные комиссары муниципальных образований.

Военные комиссариаты организуют отбор граждан для исполнения так называемых *специальных обязанностей военной службы*. В этих случаях военно-служебные обязанности осуществляются в Вооруженных Силах РФ, в ведомственных войсках, подразделениях МВД России (в соединениях внутренних войск оперативного назначения), ФСБ России (в пограничных органах), в подразделениях СВР России, а также в элитном подразделении ФСО России — Президентском полку. Исполнение специальных обязанностей военной службы в центральных аппаратах силовых министерств, ведомств и соответствующих территориальных органах не допускается (за исключением органов ФСБ России).

В спецподразделениях обучаются граждане из числа лиц: а) подлежащих призыву на военную службу; б) поступающих на военную службу по контракту; в) поступающих в военные образовательные учреждения. Лица женского пола вправе поступить на военную службу в спецподразделения по контракту и осуществлять ее на должностях солдат, матросов, сержантов, старшин, прапорщиков, мичманов и офицеров. Документы граждан, обучаемых для исполнения специальных обязанностей военной службы в силовых министерствах, ведомствах, направляются с согласия этих граждан для проверки в органы ФСБ России. Указанные документы содержат персональные данные; распространение соответствующей информации возможно только с санкции лица, информация о котором подлежит проверке (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ). Получение согласия граждан на проверку их документов органами ФСБ России допускается для поступающих на военную службу по контракту, а также для поступающих в военные образовательные учреждения; санкции в этих случаях не требуется: их права как лиц, подлежащих призыву, по охране персональной информации ограничены Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

☑ К ведению *Генштаба Вооруженных Сил РФ* как органа оперативного управления отнесены все важнейшие функции планирования и аналитического обеспечения военного строительства. Генштаб с участием федеральных министерств и ведомств, в системе которых имеются войска, разрабатывает План применения

Вооруженных Сил РФ, Мобилизационный план Вооруженных Сил, а также осуществляет разведывательную деятельность на территории зарубежных государств. При выполнении задач в сфере оборонного строительства Генштаб координирует деятельность ведомственных воинских формирований. При введении военного положения на территории России или ее отдельных местностей Генштаб осуществляет функции органа оперативного управления Вооруженными Силами РФ и воинскими формированиями ведомственного подчинения. Таким образом, Генштаб в условиях военного положения наделяется дополнительными полномочиями.

36.5. Координационные полномочия Министерства обороны Российской Федерации. Управление в сфере военно-космической деятельности

Минобороны России осуществляет отдельные полномочия по согласованию с другими органами исполнительной власти, в том числе с находящимся в ведении Правительства РФ *Федеральным космическим агентством* (Роскосмос). Совместно с Минобороны России Роскосмос организует запуски космических аппаратов военного назначения (в том числе космических аппаратов двойного назначения, предназначенных для нужд обороны, а также для обеспечения социально-экономических, научных потребностей), проводит научные изыскания в этой области. В сфере *публичной контрактации* Роскосмос совместно с Минобороны России осуществляет размещение государственного заказа на разработку, производство и поставку космической техники двойного назначения и объектов космической инфраструктуры. К эксклюзивным полномочиям Роскосмоса, так же как и других федеральных ведомств, отнесены функции по оказанию *консультационных услуг* субъектам предпринимательства, а также гражданам. Роскосмос является *лицензирующим органом* в области космической деятельности¹, сертифицирует космическую технику социально-экономического назначения, а также осуществляет иные *разрешительные полномочия*, в том числе санкционирует ввоз товаров космической инфраструктуры на таможенную территорию Российской Федерации. К релятивным разрешительным полномочиям относят-

¹ Регламентация процедур лицензирования космической деятельности предусмотрена Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 41 ч. 1 ст. 12 этого Федерального закона).

ся функции Роскосмоса по установлению организаций, участвующих в выполнении внешнеторговых контрактов на поставку продукции военного назначения¹. Роскосмос наделяет субъектов предпринимательства правом на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения².

Роскосмос принимает *нормативные правовые акты*, устанавливающие обязательные требования к публичным органам, субъектам предпринимательства и гражданам. Таким образом, как и другие федеральные ведомства, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ, Роскосмос относится к *органам специальной компетенции*: к его ведению отнесены министерские полномочия (применительно к деятельности по нормативно-правовому регулированию), а также лицензионно-разрешительные полномочия федеральных служб³.

В систему Роскосмоса входят центральный аппарат, включающий девять управлений, а также федеральные государственные организации и учреждения, находящиеся в его ведении (подчиненных ему территориальных органов Роскосмос не имеет).

36.6. Реализация государственной оборонной политики за пределами России. Участие Вооруженных Сил РФ в миротворческой деятельности и международных принудительных действиях

Реализация оборонной политики возможна не только на территории России, но и за ее пределами. Отдельные военнослужащие и воинские формирования Вооруженных Сил РФ, а также гражданские лица и представители федеральных министерств и ведомств могут участвовать в так называемой *миротворческой деятельности* — военных операциях на территории зарубежных государств. Правовой предпосылкой этих акций может быть решение Совета Безопасности ООН либо выполнение обязательств, предусмотренных международными договорами Российской Фе-

¹ См. подп. 5.3.20 Положения о Федеральном космическом агентстве, утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 2004 г. № 314.

² Роскосмос вносит предложения о предоставлении организациям права на осуществление указанной внешнеторговой деятельности (применительно к экспортно-импортным операциям с космической техникой).

³ Разрешительные полномочия Роскосмоса имеют ограниченную сферу применения. Например, Роскосмос не вправе сертифицировать космическую технику военного назначения.

дерации¹. Воинские формирования Российской Федерации могут участвовать и в международных принудительных действиях с использованием Вооруженных Сил, осуществляемых по решению Совета Безопасности ООН или в соответствии с ратифицированным и вступившим в силу для России международным договором. Решение о направлении воинских формирований Российской Федерации за рубеж в указанных случаях принимается Верховным Главнокомандующим на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории.

Правительство РФ вправе направлять за пределы территории Российской Федерации на договорной основе *гражданский персонал*. К ведению Правительства отнесены и функции материально-технического обеспечения указанных акций. Правительство РФ организует подготовку, аттестацию, медицинское освидетельствование и обучение военного и гражданского персонала.

36.7. Государственный оборонный заказ, его статус и реализация

Поставка военной продукции для обеспечения обороноспособности страны осуществляется на основе специального правового акта — *государственного оборонного заказа*. Субъектами административно-правовых отношений в этой сфере являются *государственный заказчик* — федеральное министерство и ведомство, осуществляющие заказы на разработку производства, поставку продукции, а также *исполнитель заказа* — организация любой формы собственности, имеющая лицензию. Статусом государственного заказчика может обладать только федеральный орган исполнительной власти, в системе которого имеются подчиненные ему воинские формирования².

Размещение оборонного заказа производится на конкурсной основе. В отдельных случаях (например, при отсутствии претендентов на участие в конкурсе, а также тогда, когда по результатам его проведения не определен исполнитель оборонного заказа)

¹ Законодательством не предусмотрено использование ведомственных воинских формирований в осуществлении миротворческой деятельности и в международных принудительных действиях (Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»).

² См. ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

предусмотрено принудительное исполнение оборонного заказа государственными унитарными предприятиями, а также негосударственными организациями. *Реализация оборонного заказа* осуществляется на основе *государственного контракта* — договора, заключенного заказчиком и исполнителем. Иностранные юридические лица также вправе участвовать в реализации заказа, например в экспортно-импортных поставках продукции.

Государственный контракт не следует отождествлять с обязательственно-правовыми отношениями, регулируемые нормами гражданского права. В случае принудительного размещения оборонного заказа обязательства подлежат императивному исполнению. Договор заключается на основе неравенства сторон, причем государственный заказчик наделен властными полномочиями; государственный контракт в этом случае является разновидностью административно-правового договора.

Координация работы федеральных органов исполнительной власти по исполнению государственного оборонного заказа отнесена к ведению подчиненной Минобороны России *Федеральной службы по оборонному заказу* (Рособоронзаказ). Отдельные функции по разработке и исполнению государственного оборонного заказа отнесены к ведению Рособоронпоставки — органа, подчиненного Минобороны России (см. параграф 36.3).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте дефиницию обороны.
2. Охарактеризуйте Вооруженные Силы РФ.
3. Какие органы публичной власти осуществляют непосредственное управление Вооруженными Силами РФ?
4. Перечислите основные задачи Минобороны России в мирное время.
5. Каковы полномочия Президента РФ в качестве Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ?
6. Какие федеральные органы исполнительной власти подчинены Министерству обороны?
7. Какова компетенция Спецстроя России?
8. Назовите полномочия в сфере обороны, которые отнесены к ведению Главного управления специальных программ Президента РФ.
9. Каковы функции Генерального штаба Вооруженных Сил РФ как центрального органа военного управления?
10. Охарактеризуйте содержание государственного оборонного заказа.

ГЛАВА 37. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* основные теоретические постулаты, а именно «безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность», «разведывательная деятельность», а также структуру управления в сфере безопасности;
 - *уметь* анализировать статутные акты о ФСБ, ФСО, СВР, ГФС и МЧС России;
 - *овладеть* надлежащими познаниями для квалификации правонарушений, посягающих на государственную и общественную безопасность.
-

37.1. Соотношение полномочий органов исполнительной власти и совещательных органов. Статус Совета Безопасности Российской Федерации как органа политико-правового руководства

Под *безопасностью* понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств¹. Важнейшая цель обеспечения *государственной безопасности* заключается в защите конституционных прав и свобод граждан. Основной *объект* государственной безопасности — суверенитет, конституционный строй и территориальная целостность государства. В целях защиты жизненно важных публичных интересов Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) устанавливает ограничение прав и свобод граждан, причем для установления таких ограничений введение особых правовых режимов — военного, осадного или чрезвычайного — не является обязательным. Основным *субъектом* обеспечения безопасности является государство. Реализация этой цели возложена на подведомственные Президенту РФ специализированные федераль-

¹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

ные органы исполнительной власти, действующие на территории Российской Федерации и за ее пределами. Помимо федеральных министерств и ведомств, особая роль в обеспечении безопасности государства отведена *Совету Безопасности Российской Федерации* — конституционному органу, не обладающему статусом федерального органа исполнительной власти, но наделенному достаточными полномочиями в сфере обеспечения безопасности. Совет Безопасности РФ является единственным совещательным органом при Президенте, создание которого предусмотрено Конституцией РФ.

К ведению Совета Безопасности отнесена разработка проектов указов и иных правовых актов, например указов о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения. Совет Безопасности наделен обширными *контрольными полномочиями* в сфере деятельности силовых федеральных министерств и ведомств. В его состав по должности входит только глава государства, обладающий конституционным статусом Председателя Совета Безопасности РФ. Президент назначает на должность и освобождает от должности *постоянных членов Совета Безопасности*.

К ведению членов Совета Безопасности РФ отнесено предварительное рассмотрение проектов указов Президента РФ, выносимых на его заседания, которые проводятся секретарем Совета Безопасности. Постоянные члены Совета Безопасности простым большинством голосов принимают решения по вопросам, отнесенным к ведению этого органа. Решение Совета Безопасности вступает в силу после его утверждения Председателем Совета.

Таким образом, Совет Безопасности РФ является органом политико-правового руководства. В его компетенцию входит не только разработка основ государственной политики в сфере безопасности, но и ее осуществление.

37.2. Организационная структура управления в сфере безопасности. Управление в сфере охраны государственной границы Российской Федерации

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) осуществляет свою деятельность в следующих основных направлениях:

- государственная и информационная безопасность;
- контрразведывательная и разведывательная деятельность;
- пресечение правонарушений;

- публичное санкционирование.

☑ В сфере *государственной безопасности* ФСБ России обеспечивает защиту и охрану государственной границы Российской Федерации. В систему ФСБ России входят специальные территориальные органы — управления (отряды, отделы) ФСБ России по пограничной службе. ФСБ России контролирует системы шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи, осуществляет иные меры в сфере обеспечения *информационной безопасности* (например, координирует деятельность министерств и ведомств по обеспечению безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов спецсвязи от несанкционированного доступа). Надлежащие меры безопасности применяются в этой области как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. ФСБ России вводит в эксплуатацию и контролирует технические средства специальной связи, обеспечивающие обмен засекреченными данными между учреждениями РФ за рубежом и соответствующими органами на территории РФ (так называемая *представительская связь*)¹. Экспортно-импортные операции со специальными техническими средствами, предназначенными для негласного получения информации, проводятся федеральными органами исполнительной власти по согласованию с ФСБ России.

☑ *Контрразведывательная деятельность* ФСБ России заключается в выявлении, предупреждении и пресечении противоправных акций спецслужб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц. Осуществление контрразведывательной деятельности возможно только на основаниях, указанных в законе; к ним, в частности, относятся защита сведений, составляющих государственную тайну, проверка лиц, оказывающих конфиденциальное содействие органам ФСБ России. В случаях, когда контрразведывательная деятельность затрагивает конституционные права и свободы граждан (право на тайну переписки и телефонных переговоров, право на неприкосновенность жилища), основанием для ее проведения является судебное решение.

ФСБ России относится к органам, осуществляющим *разведывательную деятельность*: совместно с СВР России она обеспечивает безопасность учреждений Российской Федерации за рубежом.

☑ К ведению ФСБ России отнесены полномочия по *предотвращению и раскрытию преступлений*, посягающих на основы

¹ См. подп. 19 п. 9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 (далее — Положение о ФСБ России).

конституционного строя Российской Федерации, в том числе экстремизма, деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственный захват или насильственное удержание власти. ФСБ России противодействует террористической и диверсионной деятельности.

К ведению пограничных органов ФСБ России отнесена охрана государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, охрана государственных границ государств — участников СНГ на основе двусторонних договоров (соглашений). Указанные органы в пределах своих полномочий участвуют в разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности.

ФСБ России является одним из органов исполнительной власти, обеспечивающих *пограничный режим*. В условиях пограничного режима предусматриваются ограничения некоторых конституционных прав граждан, например права свободы передвижения и личной неприкосновенности, права частной собственности. Любое передвижение лиц и транспортных средств в пограничной полосе допускается на основе документов, удостоверяющих личность, и по специальным пропускам, выдаваемым пограничным органом.

ФСБ России самостоятельно проводит *оперативно-разыскную деятельность* и определяет методы участия в ней пограничных органов. В системе ФСБ России находятся следственные изоляторы, изоляторы временного содержания и иные учреждения, необходимые для обеспечения функций уголовно-процессуального принуждения.

Отдельные полномочия по охране государственной границы отнесены к ведению подчиненного Правительству РФ *Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации* (Росграница) — уполномоченного федерального органа исполнительной власти, к ведению которого отнесены функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере обустройства государственной границы РФ, созданию, развитию и обеспечению деятельности пунктов пропуска через государственную границу и мест пересечения государственной границы РФ, а также функции государственного заказчика в этой сфере. Как и другие федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в непосредственном подчинении Правительства РФ,

Росграница наделена специальными полномочиями и относится к публичным *органам специальной компетенции*: в отличие от других федеральных агентств, подчиненных соответствующему федеральному министерству, к ведению Росграницы отнесены полномочия министерств РФ (в части нормативно-правового регулирования).

☑ В юрисдикционной сфере органы и должностные лица ФСБ России наделены следующими полномочиями:

✓ к ведению пограничных органов ФСБ России отнесено рассмотрение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 23.10 КоАП РФ;

✓ должностные лица ФСБ России рассматривают дела о правонарушениях, посягающих на информационную безопасность Российской Федерации (ч. 1 ст. 23.45, п. 2 и 3 ч. 2 ст. 23.46 КоАП РФ);

✓ должностные лица ФСБ России вправе применять меры административного пресечения, ограничивающие имущественные права лица и право на личную неприкосновенность. В их числе доставление, административное задержание, личный досмотр, арест товаров, транспортных средств и иных вещей (п. 7 и 8 ч. 1 ст. 27.2, п. 4 ч. 1 ст. 27.3, ч. 2 ст. 27.7, ч. 2 ст. 27.14 КоАП РФ);

✓ должностные лица пограничных органов ФСБ России вправе применять административное задержание лиц, подозреваемых в совершении правонарушения, на срок до 48 часов (ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ);

✓ в некоторых случаях органы ФСБ России самостоятельно исполняют административное наказание в виде административного выдворения (ч. 2 ст. 3.10, ч. 3 ст. 32.10 КоАП РФ).

Применение органами ФСБ России *разрешительных полномочий* в основном обусловлено их правоохранительной деятельностью, а в некоторых случаях — хозяйственными функциями (например, осуществление разрешительных и надзорных функций в области промышленной и пожарной безопасности). *Индивидуальные правовые акты* ФСБ России устанавливают запреты и ограничения хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства на государственной границе, приграничной территории, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе; санкционирование в указанных случаях обусловлено исключительно целями пограничного контроля и обеспечения иных публичных потребностей.

ФСБ России является *лицензирующим органом*, к ее ведению отнесены разрешительные полномочия в сфере информационной безопасности, — лицензирования деятельности по производству и обороту специальных технических средств, предназначенных

для негласного получения информации, а также иные лицензионные полномочия¹. ФСБ России оказывает *консультационные услуги физическим лицам* — рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан². *Нормативно-правовое регулирование*, а также *контрольная и надзорная деятельность* осуществляются ФСБ России применительно к подчиненным органам и лицам. В остальных случаях она разрабатывает проекты правовых актов Президента или Правительства РФ.

Первые заместители директора ФСБ России (в том числе по должности — руководитель Пограничной службы ФСБ России), заместители директора ФСБ России и руководители служб ФСБ России представляют Федеральную службу безопасности в отношениях с публичными органами. В структуру органов ФСБ России входят управления (отделы) по регионам и субъектам РФ, управления (отделы) в Вооруженных Силах РФ, ведомственных воинских формированиях и их органах управления, а также пограничные органы.

В единую систему ФСБ России входят центральный аппарат, состоящий из служб, департаментов, управлений и других структурных подразделений; управления (отделы) ФСБ России, создаваемые в отдельных регионах и субъектах РФ, в Вооруженных Силах РФ и войсках ведомственного подчинения, а также в их органах управления.

37.3. Понятие объектов государственной охраны. Компетенция Федеральной службы охраны Российской Федерации

В компетенцию *Федеральной службы охраны Российской Федерации* (ФСО России) входит обеспечение безопасности лиц,

¹ См. подп. 22 п. 9 Положения о ФСБ России. Применительно к вышеуказанным видам деятельности лицензионные процедуры регламентированы Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 2 ч. 1 ст. 12 этого Федерального закона). Процедуры лицензирования деятельности, связанной с защитой государственной тайны, регламентированы Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», предписания базового Федерального закона о лицензировании в данном случае не применяются (см. ст. 27 вышеуказанного Закона РФ, а также п. 3 ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»). См. также: Положение о лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 333.

² Законодательством не предусмотрено оказание ФСБ России иных публичных услуг (в частности, услуг в сфере государственной контрактации).

подлежащих государственной охране. К *объектам государственной охраны* относятся: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, Генеральный прокурор, председатели высших органов судебной власти, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время их пребывания на территории России. По решению Президента РФ государственная охрана может быть предоставлена и иным государственным служащим. Всем упомянутым должностным лицам, за исключением Президента, государственная охрана предоставляется в течение срока их полномочий. Президент РФ подлежит государственной охране пожизненно.

ФСО России выполняет правоохранительные функции, обеспечивает информационную безопасность Российской Федерации, осуществляет иные полномочия в сфере государственной безопасности.

☑ В сфере *правоохранительной деятельности* ФСО России обеспечивает безопасность лиц, относимых к объектам государственной охраны; принимает необходимые меры для защиты указанных лиц, включая их транспортное обслуживание; обеспечивает бытовое обслуживание (в том числе безопасное питание) отдельных объектов государственной охраны, в том числе Президента РФ и Председателя Правительства РФ.

ФСО России осуществляет *оперативно-разыскную деятельность*, в том числе и с применением методов, ограничивающих имущественные права лица. Например, должностные лица ФСО вправе эвакуировать транспортные средства, расположенные на трассах проезда объектов государственной охраны, уничтожать материальные объекты, вызывающие подозрение в их принадлежности к взрывчатым веществам и диверсионно-террористическим средствам, изымать радиоэлектронные средства, препятствующие функционированию средств президентской или правительственной связи.

☑ ФСО России относится к органам, обеспечивающим *информационную безопасность*. В этих целях она принимает адекватные меры для защиты технических средств специальной связи, обеспечивающих информационные потребности Президента РФ (средств президентской связи), Правительства РФ (средств правительственной связи), в том числе меры, исключающие несанкционированный доступ к информационным системам и комплексам специальной связи. ФСО России является специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области правительственной связи и информации.

☑ В сфере *публичного санкционирования* ФСО России осуществляет *разрешительную деятельность* (например, выдает разрешения на ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с ее

территории оружия и боеприпасов к нему сотрудникам спецслужб, сопровождающим глав государств, глав правительств, иных объектов государственной охраны; санкционирует кино-, фото- и видеосъемочные работы, проводимые на территориях охраняемых объектов)¹. На деятельность по обороту оружия, предназначенного для осуществления публичных потребностей ФСО России, не распространяются ограничения, установленные для субъектов частного права (например, ФСО России приобретает без лицензирования и использует служебное и гражданское оружие, вооружение, военную технику, боеприпасы и т.п.). Таким образом, разрешительная деятельность ФСО России осуществляется исключительно в целях обеспечения государственной безопасности².

ФСО России принимает *нормативные правовые акты*, обязательные для исполнения; такие акты могут устанавливать ограничения имущественных прав лица. Например, должностные лица ФСО России вправе изымать технические средства связи, создающие радиопомехи средствам специальной связи, а также транспортные средства, расположенные на трассах проезда объектов государственной охраны. Таким образом, применительно к полномочиям в области нормативно-правового регулирования, в отличие от ФСБ России и других органов, действующих в сфере государственной безопасности, ФСО России осуществляет министерскую деятельность.

☑ В сфере *надзорно-контрольной деятельности* ФСО России наделена полномочиями по надзору за соблюдением требований нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок использования сетей связи специального назначения, осуществлению радиотехнического, химического и иных видов контроля. Представления ФСО России, выносимые в случаях нарушений, выявленных в результате мероприятий по надзору и контролю, обязательны для исполнения нарушителем (неисполнение, ненадлежащее их исполнение квалифицируется как административное правонарушение по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ).

ФСО России наделена отдельными полномочиями по оказанию *публичных услуг*, в частности в сфере государственной контрактации, однако, в отличие от ФСБ России, ее полномочия по

¹ См. подп. 39 п. 11 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013. ФСО России выдает разрешения на хранение, ношение и использование оружия должностным лицам своей системы.

² К ведению ФСО России отнесены также специальные разрешительные функции в области промышленной и пожарной безопасности объектов системы ФСО.

оказанию консультационных услуг гражданам законодательством не предусмотрены.

В единую систему ФСО России входят территориальные органы — управления специальной связи и информации в федеральных округах, центры специальной связи и информации, создаваемые в субъектах РФ, а также подразделения связи специального назначения.

В состав ФСО России входит подчиненная главе государства *Служба безопасности Президента Российской Федерации*. Таким образом, Президент РФ является единственным должностным лицом, личная безопасность которого обеспечивается всей системой органов государственной охраны.

37.4. Министерства и ведомства, осуществляющие внешнюю разведывательную деятельность

Обеспечение безопасности Российской Федерации на территории зарубежных государств осуществляется в процессе проведения *внешней разведывательной деятельности*. Полномочия в этой сфере возложены на органы силовых министерств и ведомств:

- *Служба внешней разведки Российской Федерации* (СВР России) осуществляет разведывательную деятельность в политической, экономической, военно-стратегической и экологической сферах, участвует в обеспечении безопасности дипломатических и иных представительств Российской Федерации за рубежом, а также находящихся на территории зарубежных государств граждан России, имеющих доступ к сведениям, составляющим государственную тайну;

- орган внешней разведки Минобороны России — *Главное разведывательное управление Генерального штаба Вооруженных Сил РФ* (ГРУ) осуществляет разведывательную деятельность преимущественно в военной и военно-политической сферах;

- полномочия в сфере внешней разведывательной деятельности входят также в компетенцию ФСБ России.

Назначает на должность и освобождает от должности руководителей органов внешней разведки, а также утверждает положение об указанных органах Президент РФ.

В осуществлении функций органов СВР России принимают участие лица, оказывающие конфиденциальное содействие. Правовое регулирование в этой сфере, в частности права таких лиц, обязанности, формы и методы их деятельности, определяются

ведомственными актами органов СВР. Ограничения в персональном составе лиц, оказывающих конфиденциальное содействие, такие же, как и в сферах правового регулирования аналогичной категории граждан, действующих в системе ФСБ России.

37.5. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России) наряду с рассмотренными выше федеральными органами исполнительной власти наделена специальными полномочиями в области обеспечения государственной безопасности. Основной задачей ГФС России является *обеспечение функционирования фельдъегерской связи*. К ведению должностных лиц ГФС России отнесена оперативная доставка отправлений особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок. К получателям указанных отправок относятся органы государственной власти. Иные публичные субъекты (в том числе муниципальные органы и предприятия оборонной промышленности) становятся абонентами фельдъегерской связи по решению Правительства РФ.

ГФС России подчинена Президенту РФ и Правительству РФ, причем Правительство, кроме традиционных в таких случаях функций материально-технического обеспечения, применительно к ГФС России наделено также властными распорядительными полномочиями и наряду с Президентом вправе самостоятельно определять абонентов фельдъегерской связи.

ГФС России доставляет корреспонденцию, используя специальные *фельдъегерские маршруты* (в том числе во взаимодействии с подразделениями фельдъегерско-почтовой связи Минобороны России). ГФС России вправе использовать и маршруты гражданского транспорта (морского, внутреннего водного, воздушного и др.). В этом случае она осуществляет свою деятельность по согласованию с Минтрансом России (координационные основы взаимодействия федеральных министерств и ведомств, подчиненных Правительству РФ, с федеральными органами исполнительной власти, находящимися в ведении Президента РФ, устанавливаются постановлениями Правительства).

ГФС России вправе принимать *нормативные правовые акты*, в том числе и обязательные для исполнения не подчиненными ей лицами. К таким актам относятся приказы ГФС России об

утверждении правил обработки и доставки корреспонденции; утверждении тарифов на услуги федеральной фельдъегерской связи. Таким образом, применительно к сфере нормативно-правового регулирования ГФС России наделена полномочиями федеральных министерств (такими обширными полномочиями не обладает даже ФСБ России).

ГФС России оказывает ограниченный объем *публичных услуг* в сфере государственной контрактации, а также вправе оказывать платные услуги по доставке корреспонденции субъектам частного права. Ее полномочия по контролю распространяются и на не подчиненных ей субъектов (например, при осуществлении контроля за исполнением указанных выше нормативных правовых актов).

В единую систему ГФС России входят центральный аппарат, территориальные органы, а также подчиненные ей организации.

37.6. Статус Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в сфере обеспечения общественной и экологической безопасности

Содержание публичных полномочий МЧС России

К органам исполнительной власти, обеспечивающим общественную и экологическую безопасность при возникновении, предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, относится *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий* (МЧС России). К его ведению отнесено осуществление государственного управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности. Указанные полномочия находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, что обуславливает наличие территориальных и иных органов, подчиненных МЧС России¹.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» под *чрезвычайной ситуацией* понимается обстановка на определенной террито-

¹ Обеспечение экологической безопасности также находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

рии, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Рассматриваемым Федеральным законом установлены также следующие дефиниции:

- *предупреждение чрезвычайных ситуаций* — это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения;

- *ликвидация чрезвычайных ситуаций* — это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов;

- *зона чрезвычайной ситуации* — это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Таким образом, в соответствии со ст. 1 указанного Федерального закона чрезвычайные ситуации могут быть обусловлены как обстоятельствами, не зависящими от воли людей (наводнения, землетрясения, иные стихийные бедствия), так и обстоятельствами, связанными с жизнедеятельностью человека (эпидемии, эпизоотии, аварии, катастрофы).

Как и иные федеральные министерства и ведомства, осуществляющие государственную политику в сфере безопасности, МЧС России подчинено Президенту РФ. Такой порядок подчинения обусловлен как наличием в системе МЧС России войск гражданской обороны, так и осуществлением совместно с Минобороны России отдельных полномочий в области оборонного строительства¹.

В сфере *нормативно-правового регулирования* МЧС России разрабатывает и утверждает положения о системе и порядке осуществ-

¹ МЧС России осуществляет отдельные полномочия в сфере военно-стратегического планирования: совместно с Генштабом Вооруженных Сил РФ МЧС России принимает участие в подготовке Плана применения Вооруженных Сил, Мобилизационного плана Вооруженных Сил; по согласованию с Генштабом Вооруженных Сил организует текущее и перспективное планирование мобилизационного развертывания войск гражданской обороны и воинских частей Государственной противопожарной службы в военное время, а также участвует в разработке мобилизационного плана экономики Российской Федерации.

вления мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций; системе и порядке информационного обмена в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; принимает иные нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования для лиц публичного права (в том числе для органов исполнительной власти) и субъектов предпринимательства. Данные полномочия обусловлены *координационными функциями* МЧС России, предусматривающими согласование работы министерств, ведомств, муниципальных органов при реализации задач, отнесенных к его ведению. В частности, МЧС России осуществляет методическое руководство деятельностью публичных органов при создании убежищ, иных объектов гражданской обороны и надлежащего имущественного потенциала обеспечения общегосударственных потребностей при чрезвычайных ситуациях (накопление продовольственных, медицинских и иных средств, их хранение и т.д.).

МЧС России оказывает *публичные услуги* в сфере государственной контрактации, например, реализует функции государственного заказчика и инвестора бюджетных средств при осуществлении строительной деятельности¹; обладает властными разрешительными полномочиями в сферах *лицензирования* и *технического регулирования*. К его ведению отнесено лицензирование деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров; деятельности по монтажу, ремонту, техническому обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений; деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов. Полномочия МЧС России как лицензирующего органа определены Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 12, 14, 15 ч. 1 ст. 12 этого Федерального закона), Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — Положение о МЧС России), утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868, а также постановлениями Правительства РФ.

МЧС России координирует работу по стандартизации и метрологии, а также деятельность по сертификации и аккредитации испытательных лабораторий (центров) в своей системе. Прика-

¹ МЧС России размещает заказы на поставку продукции для тылового обеспечения войск гражданской обороны. Оказание МЧС России консультационных услуг гражданам и субъектам предпринимательства законодательством не предусмотрено.

зами МЧС России утверждаются соответствующие стандарты и нормы.

Административно-юрисдикционные полномочия МЧС России

МЧС России наделено властными полномочиями в сферах *надзора и контроля*. К его ведению отнесено осуществление пожарного надзора, надзора в области гражданской обороны, надзора во внутренних водах и в территориальном море за использованием маломерными судами, а также контроля за обеспечением готовности сил и средств гражданской обороны. МЧС России проводит проверки реализации органами исполнительной власти федеральных целевых программ, государственным заказчиком которых оно является.

В систему МЧС входят *органы государственного пожарного надзора (ОГПН)*¹ — управления (отделы, отделения, инспекции, группы), подчиненные соответствующему структурному подразделению министерства². Должностные лица указанных надзорных органов осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных:

✓ ст. 8.32 КоАП РФ (нарушение правил пожарной безопасности в лесах);

✓ ст. 11.16 КоАП РФ (нарушение правил безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте);

✓ ст. 20.4 КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности).

Должностные лица ОГПН вправе применять меры административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, ареста вещей³, а также осуществлять иные, предусмотренные КоАП РФ процессуальные действия, в частности проводить административное расследование⁴.

Должностные лица надзорных органов принимают *индивидуальные правовые акты* (например, о возбуждении дела об административном правонарушении в случае проведения административного расследования).

¹ Далее также — надзорные органы.

² См. п. 3 Положения о государственном пожарном надзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820.

³ О применении указанных мер административного пресечения см. соответственно ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.14 КоАП РФ.

⁴ Право должностных лиц ОГПН проводить административное расследование предусмотрено в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ.

Органы государственного пожарного надзора осуществляют свои полномочия в отношении коммерческих и публичных органов (в том числе органов исполнительной власти). К специальным надзорным объектам, не подведомственным ОГПН, относятся объекты недвижимости систем Минобороны России и подчиненных ему ведомств, ФСО, ФСБ и СВР России. Контроль (надзор) за соблюдением требований пожарной безопасности на таких объектах осуществляется ведомственной пожарной охраной, действующей в системах указанных органов исполнительной власти¹.

Система МЧС России

В систему МЧС России входит *Государственная инспекция по маломерным судам*. Она осуществляет *надзор* и *контроль* в отношении самоходных судов внутреннего плавания, прогулочных судов, иных средств внутреннего водного транспорта, а также баз (сооружений) для стоянок маломерных судов, пляжей и других мест массового отдыха, на водоемах². *Разрешительные полномочия* Инспекции включают государственную регистрацию маломерных судов, выдачу судовых билетов, удостоверений и иных документов, подтверждающих право управления на зарегистрированное маломерное судно. Инспекция осуществляет учет, техническое освидетельствование и осмотр судов, устанавливает обязательные условия, нормы и технические требования, выполняет иные релятивные разрешительные функции.

В административно-юрисдикционной сфере Инспекция наделена следующими полномочиями:

✓ к ведению ее должностных лиц отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.22, 8.23, ч. 2 ст. 11.7, ст. 11.8—11.12, ч. 2 ст. 11.13 КоАП РФ³;

¹ Объекты специальной пожарной охраны входят в системы только указанных четырех органов. Пожарный надзор в системах других органов исполнительной власти, в том числе действующих в сферах общественной безопасности и обороны (например, МВД России, ГФС России, ФСКН России и ГУСП), осуществляется органами государственного пожарного надзора на общих основаниях (п. 20 Положения о государственном пожарном надзоре).

² Технические критерии транспортных средств, а также баз и иных недвижимых объектов, поднадзорных (подконтрольных) Инспекции, установлены п. 3 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — Положение о Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России), утв. постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835.

³ Должностные лица Инспекции, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях от ее имени, установлены ч. 2 ст. 23.40 КоАП РФ.

✓ должностные лица Инспекции вправе применять *меры административного пресечения* в виде доставления, административного задержания, личного досмотра, осмотра помещений и территорий и находящихся там вещей и документов, досмотра транспортного средства, изъятия вещей и документов, а также мер административного пресечения, ограничивающих право пользования транспортным средством (ч. 2 ст. 27.12, ч. 3 ст. 27.13 КоАП РФ)¹.

В систему Государственной инспекции по маломерным судам входят соответствующие структурные подразделения центрального аппарата МЧС России, территориальные органы, а также специализированные подразделения и организации МЧС, осуществляющие контроль и надзор в области пользования маломерными судами. Инспекция не является юридическим лицом, ее территориальные органы входят в состав территориальных органов МЧС России, оно же финансирует деятельность Инспекции.

Государственная инспекция по маломерным судам осуществляет властные полномочия, отнесенные к ведению федеральных служб (в том числе полномочия в сферах публичного санкционирования и государственного контроля (надзора)). Таким образом, МЧС России осуществляет не только министерскую деятельность, но и — применительно к полномочиям в сферах лицензирования, контроля, надзора — также полномочия, отнесенные к ведению федеральных служб.

В единую систему МЧС России входят центральный аппарат (насчитывает 825 сотрудников, в том числе 200 лиц начальствующего состава Федеральной противопожарной службы МЧС России и 110 военнослужащих войск гражданской обороны), территориальные органы — региональные центры, создаваемые в субъектах РФ (предельная численность работников территориальных органов МЧС России составляет 26 900 сотрудников)², а также Федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы, войска гражданской обороны,

¹ См. п. 4 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ (доставление и административное задержание представляют собой единое процессуальное действие, предусматривающее ограничение свободы подозреваемого; ср. ч. 1 ст. 27.2 и ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), ч. 2 ст. 27.7, ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.9, ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ; см. также п. 8 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России.

² См. п. 4 Указа Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»; п. 3 Положения о МЧС России.

Государственная инспекция по маломерным судам, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научно-исследовательские, муниципальные санаторно-курортные и иные учреждения и организации. В систему МЧС России входит также *российский национальный корпус Чрезвычайного гуманитарного реагирования*, созданный для решения проблем гуманитарного содействия за рубежом.

На МЧС России возложены функции публичного представительства за рубежом; *представители МЧС России входят в состав представительств РФ при международных организациях*¹.

В структуру центрального аппарата МЧС России входит совещательный орган — *коллегия МЧС*, в состав которой входят министр (председатель коллегии) и его заместители — члены коллегии по должности, а также иные руководящие работники. Разрешение коллизий, возникающих в работе коллегии, осуществляется Президентом РФ.

Войска гражданской обороны МЧС России могут быть использованы в целях обеспечения особых административных режимов чрезвычайного и военного положения (в последнем случае они осуществляют свою деятельность совместно с Вооруженными Силами РФ).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте общую характеристику сферы безопасности.
2. Назовите полномочия Совета Безопасности РФ.
3. Какова структура Совета Безопасности РФ?
4. Что вы знаете о полномочиях ФСБ России в сфере обеспечения информационной безопасности?
5. В чем заключается содержание контрразведывательной деятельности ФСБ России и разведывательной деятельности СВР России?
6. Охарактеризуйте административно-правовой статус пограничных органов ФСБ России.
7. Какова компетенция Росграницы?
8. Приведите задачи деятельности ФСО России.
9. Какой публичный орган власти осуществляет функционирование фельдъегерской связи?
10. Какие цели обеспечивают войска гражданской обороны МЧС России?

¹ См. п. 3 Положения о МЧС России.

ГЛАВА 38. СИСТЕМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* организационную структуру управления в сфере внутренних дел, иметь представление о статусе и предназначении полиции;
 - *уметь* анализировать действующее в этой сфере законодательство, в том числе статутные акты об МВД России и подчиненных ему публичных органах;
 - *овладеть* навыками исследования юрисдикционных полномочий полиции.
-

38.1. Организационная структура управления в сфере внутренних дел в Российской империи

Основными структурными подразделениями *Министерства внутренних дел* (МВД) Российской империи были *Главное управление почт и телеграфов*, *Главное управление по делам печати*, к ведению последнего относились цензура и надзор в сфере полиграфической промышленности и книжной торговли. В 1810—1819 гг. в России действовало и *Министерство полиции*, к компетенции которого были отнесены полномочия в сферах продовольственного снабжения (так называемая *хозяйственная полиция*), здравоохранения и собственно полицейская деятельность (предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений). В 1862 г. в ведение МВД были переданы регулирование в сфере цензуры, в 1868 г. — полномочия упраздненного Министерства почт и телеграфов (в 1802—1830 гг. эти полномочия также осуществлялись МВД). В 1880 г. к МВД было присоединено бывшее *Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии*. Министр внутренних дел *ex officio* заведовал корпусом жандармов.

В структуру Министерства внутренних дел Российской империи входили следующие подразделения.

Совет министра — коллегиальный совещательный орган, в состав которого входили также оба товарища (заместителя) министра.

Земский отдел МВД — на правах департамента, осуществляющего надзор за деятельностью органов общественного самоуправления.

В заседаниях Совета министра по вопросам, отнесенным к ведению Земского отдела, по усмотрению министра могли принимать участие губернаторы, губернские и уездные предводители дворянства, члены губернских по крестьянским делам присутствий.

Главное управление почт и телеграфов.

Главное управление по делам печати — к его ведению относились цензурное регулирование, а также осуществление надзора в сферах полиграфической промышленности и книжной торговли.

Медицинский совет, в состав которого входили председатель, члены *ex officio*: директор Медицинского департамента МВД, главный военно-медицинский инспектор, главный медицинский инспектор флота, представители Военного министерства, а также министерств просвещения и финансов. К компетенции Медицинского совета были отнесены цензура научных медицинских изданий, предупреждение инфекционных болезней, регулирование в области медицинской промышленности, утверждение уставов врачебных обществ. В сфере *судебной медицины* Совет проверял заключения по фактам скоропостижной смерти, осуществлял руководство учреждениями медицинского освидетельствования по гражданским и уголовным делам (т.е. органами соответствующей судебной экспертизы). Законодательные акты в сфере здравоохранения не могли быть приняты без предварительного рассмотрения их в Медицинском совете.

Ветеринарный комитет — к его ведению была отнесена разработка мер борьбы с эпизоотиями.

Канцелярия министра, возглавляемая так называемым *правителем* (на правах директора департамента; в других министерствах аналогичную должность занимал директор).

Департамент общих дел, осуществлявший делопроизводство по личному составу центрального аппарата МВД, руководство архивным делом в министерстве. Сооружение памятников также необходимо было согласовывать с указанным департаментом.

Департамент полиции, который обеспечивал руководство всеми имперскими полицейскими органами. К его ведению были отнесены досудебное рассмотрение уголовных дел о сектантстве в Русской православной церкви; о государственных преступлениях, а также предоставление иностранцам вида на проживание в Российской империи и решение вопросов об их принудительной высылке, утверждение уставов общественных объединений (за исключением религиозных).

Главное управление духовных иностранных исповеданий со статусом департамента МВД, осуществлявшего защиту прав законно

действующих религиозных организаций (кроме РПЦ); специальные коллегияльные органы при департаменте обеспечивали подготовку проектов ведомственных актов. К ведению департамента было отнесено регулирование деятельности конфессий католического, армяно-католического, армяно-григорианского вероисповеданий, протестантов, мусульман, иудеев, буддистов.

В ведении Министерства внутренних дел Российской империи находился *Отдельный корпус жандармов* (1827—1917), обеспечивающий государственную безопасность. *Жандармерия* — это полиция, имеющая военную организацию и выполняющая охранные функции как внутри страны, так и в армии (полевая жандармерия). Первоначально на созданное в 1815 г. подразделение жандармов — жандармский лейб-гвардии полуэскадрон — возлагалась задача предотвращения в армии противоправных действий, посягающих на государственную безопасность. В соответствии с Указом от 25 июня 1882 г. оперативное руководство Корпусом жандармов было возложено на товарища министра внутренних дел, заведовавшего полицией (так называемый *командир Отдельного корпуса жандармов*). Главнокомандующим (главноначальствующим) всеми подразделениями Корпуса являлся министр внутренних дел. Руководство жандармскими частями при военных округах было возложено на военного министра.

Командир Отдельного корпуса жандармов был наделен полномочиями командующего войсками военного округа. Особенность руководства жандармерией состояла в наличии двух исполнительно-распорядительных органов: штаба Корпуса жандармов и Департамента полиции МВД, на который были возложены оперативные полномочия жандармерии по предотвращению, пресечению и раскрытию государственных преступлений.

Основными структурными подразделениями Отдельного корпуса жандармов были жандармские управления военных округов (Варшавский и Сибирский округа), жандармские управления в Одессе, Омске и Шлиссельбурге, губернские и уездные жандармские управления (последнее — только в Варшавском военном округе), жандармские полицейские управления железных дорог. Наряду с Отдельным корпусом жандармов в армии в мирное и военное время действовали подразделения *военной полиции*: крепостные жандармские команды и полевые жандармские эскадроны (в том числе один гвардейский).

Корпус жандармов формировался по сословному принципу. Некоторые подразделения жандармерии (подчиненные гражданским властям жандармские дивизионы и городские конные команды) обеспечивали охрану общественного порядка, осуществляли функции полиции. Отдельный корпус жандармов обеспечивал также охрану

и безопасность железнодорожного сообщения, паспортный режим, осуществлял надзор за государственными преступниками. Кроме того, Корпус жандармов осуществлял дознание по государственным преступлениям, за исключением преступлений военнослужащих; при обнаружении признаков иных преступлений жандармы были обязаны привлекать к расследованию местного прокурора и полицию.

Жандармские полицейские управления железных дорог находились в непосредственном подчинении начальника штаба Корпуса жандармов. В районах железнодорожного движения жандармы обеспечивали охрану общественного порядка и осуществляли иные полномочия полиции. Подразделения общей полиции были обязаны участвовать в пресечении противоправных действий только по просьбе должностных лиц жандармского полицейского управления.

На жандармов распространялся *иммунитет от административной и уголовной юрисдикции*. К ответственности за дисциплинарные проступки при производстве дознания жандармские чины привлекались вышестоящими должностными лицами Отдельного корпуса жандармов. Компетенция прокуратуры в этой сфере была ограничена: вопрос о привлечении жандармских чинов к ответственности рассматривался по представлению прокурора министерства юстиции и министром внутренних дел.

В 1895 г. состав МВД был следующим: совет министра, образованный на общем основании, но с некоторым отступлением по делам земского отдела; главное управление почт и телеграфов; главное управление по делам печати, ведающее цензурой, а равно осуществляющее надзор за промышленными заведениями, относящимися к печати, и за книжной торговлей; земский отдел, медицинские департамент и совет, совещательный ветеринарный комитет, статистический совет и центральный статистический комитет, технико-строительный комитет, канцелярия министра и департаменты общих дел, хозяйственный, полиции и духовных дел иностранных исповеданий.

Министру внутренних дел были подчинены два товарища (заместителя), права которых определялись особыми актами.

Департамент общих дел взаимодействовал с канцелярией министра, к его ведению были отнесены делопроизводство по личному составу МВД, инспекторская часть дела по дворянским выборам, по вопросам о правах состояния, о сооружении памятников и об открытии для сего подписок; заведование архивной частью всего министерства и др.

Департамент полиции руководил делами общей полиции; ему подчинялись все полицейские органы в государстве. В частности, в ведении этого департамента состояли: дела о раскольниках и вообще о сектах, возникающих в недрах православной церкви; дела о госу-

дарственных преступлениях; дела о недоимках, так как попечение об исправном поступлении податей возлагалось на общую полицию; дела о снабжении иностранцев видами на проживание в России и о высылке иностранцев; дела по утверждению уставов разных обществ и клубов и разрешению публичных лекций, чтений, выставок и съездов, и многое другое. В то же время основными службами этого департамента являлись сыскные и охранные отделения.

Хозяйственный департамент ведал делами по народному довольствию, общественному призрению, городскому общественному управлению и земскому хозяйству, по утверждению церковных обществ, братств и попечительств, по удалению из мещанских обществ порочных членов, по разрешению ученых съездов и др. В 1894 г. в составе хозяйственного департамента учрежден особый страховой отдел со страховым при нем комитетом.

К ведению департамента духовных дел иностранных исповеданий было отнесено регулирование общественных отношений в сферах католического и армяно-католического, армяно-григорианского и протестантских, а также духовные дела мусульман, евреев, караимов и ламаистов.

38.2. Организационная структура органов, обеспечивающих общественную безопасность

Министерство внутренних дел Российской Федерации и Федеральная миграционная служба

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) возглавляет систему органов внутренних дел, в которую входят территориальные органы в субъектах РФ — министерства внутренних дел республик в составе России, главные управления, управления и отделы внутренних дел. В сфере *правоохранительной деятельности* к ведению МВД России отнесены полномочия по осуществлению оперативно-разыскных мероприятий, уголовно-процессуальной, экспертно-криминалистической и юрисдикционной деятельности. МВД России принимает *нормативные правовые акты*, в том числе устанавливающие обязанности юридических и физических лиц. Указанные полномочия обусловлены исключительно правоохранительными функциями МВД России¹.

¹ Полномочия МВД России в сферах правоохранительной деятельности и нормативно-правового регулирования установлены подп. 4, 11, 17 п. 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (далее — Положение о МВД России), утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Как и другие органы исполнительной власти, находящиеся в ведении Президента РФ, МВД России относится к *органами специальной компетенции*: оно осуществляет лицензирование в сферах оборота оружия, частной детективной и охранной деятельности, выдает соответствующие разрешения. К его ведению отнесены и другие полномочия в сфере *публичного санкционирования*, а также соответствующие контрольные функции, связанные с указанной разрешительной деятельностью¹. МВД России оказывает *публичные услуги*, обусловленные заключением государственных контрактов, а также *консультационные услуги* гражданам².

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно или через входящие в его систему территориальные органы, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства МВД России за рубежом, научно-исследовательские и образовательные учреждения, медико-санитарные части, иные организации и подразделения³.

Территориальными органами МВД России являются:

- на окружном уровне — главные управления МВД России по федеральным округам, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;

- на региональном уровне — министерства внутренних дел в республиках, главные управления, управления МВД по иным субъектам РФ;

- на межрегиональном уровне — оперативные бюро МВД, центры специального назначения МВД, линейные управления МВД на железнодорожном, водном, воздушном транспорте;

- на районном уровне — управления, отделы МВД по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, линейные отделы МВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управления, отделы МВД в ЗАТО, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

Подчиненность территориальных органов определяется Министром внутренних дел РФ.

В структуру центрального аппарата МВД России входят департаменты, главные управления, управления, а также Главное командование внутренних войск. МВД России имеет разветвленный центральный аппарат, включающий в себя 27 структурных подразделений

¹ См. подп. 25 п. 12 Положения о МВД России. Лицензирование указанных видов деятельности производится в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 9, 32, 33 ч. 1 ст. 12 этого Федерального закона). Конкурирующие методы регламентации установлены применительно к лицензированию частной детективной и частной охранной деятельности (см. п. 2 ч. 4 ст. 1 того же Федерального закона).

² См. подп. 40, 52 п. 12 Положения о МВД России.

³ См. п. 14–16 Положения о МВД России.

указанного вида, общей численностью 9264 единицы (см. п. 3 Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»), однако статус подразделения полиции предусмотрен только в отношении 15 структурных подразделений (см. п. 3 Указа Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», а также Структуру центрального аппарата МВД России, утвержденную этим Указом).

МВД России осуществляет юрисдикционную деятельность и наделено в этой сфере значительными властными полномочиями, отнесенными к ведению полиции и органов внутренних войск. Например, только должностные лица МВД России вправе применять все меры административного пресечения, установленные гл. 27 КоАП РФ¹.

МВД России наделено значительными имущественными правомочиями, к его ведению отнесены *публичные правомочия в сфере владения и распоряжения имуществом органов внутренних дел и внутренних войск*².

☑ Министерству подчинено *Национальное центральное бюро Интерпола* — подразделение криминальной полиции, к ведению которого отнесены функции сотрудничества правоохранительных органов России с соответствующими органами иностранных государств — членов Международной организации уголовной полиции (Интерпола) и Генеральным секретариатом Интерпола. В систему Бюро входят территориальные органы, создаваемые в субъектах РФ. Решение вопросов создания, реорганизации и ликвидации таких органов отнесено к ведению МВД России. Бюро осуществляет свою деятельность только в сфере борьбы с уголовными преступлениями и направляет в Генеральный секретариат Интерпола и национальные центральные бюро Интерпола иностранных государств запросы и следственные поручения правоохранительных органов России для осуществления розыска, ареста и выдачи лиц, совершивших преступления. К его ведению отнесены также розыск и арест перемещенных за границу доходов от преступной деятельности; похищенных предметов и документов. Полномочия Бюро распространяются только на сферу *уголовной юрисдикции*.

☑ *Следственные изоляторы* МВД России предназначены для содержания подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения применено заключение под стражу. Для содержания под стражей обвиняемых, а также задержанных по подозрению в совершении преступлений используются *изоляция*

¹ См. подп. 9, 24 п. 12 Положения о МВД России. Органы внутренних дел (полиция) и органы внутренних войск являются различными административно-юрисдикционными органами (ст. 23.3, п. 2 и 3 ч. 1 ст. 27.2, п. 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

² См. п. 10 Положения о МВД России.

торы временного содержания органов внутренних дел, обладающие статусом подразделений полиции общественной безопасности. Изоляторы временного содержания, в отличие от следственных изоляторов, не входят в уголовно-исполнительную систему и не обладают правовым положением юридического лица¹.

☑ МВД России создает свои *представительства на территории зарубежных государств*. Правовым основанием для их создания является договор МВД России с правоохранительным органом зарубежного государства. Рабочий аппарат зарубежного представительства не превышает двух человек, которые назначаются на должность и освобождаются от должности приказом министра внутренних дел по согласованию с МИД России. Представительства выполняют свои полномочия в стране пребывания под общим руководством глав дипломатических представительств Российской Федерации и занимают должности советников. Представительства осуществляют функции информационного обеспечения МВД России, контроля исполнения международных договоров в области борьбы с преступностью, участниками которых являются Российской Федерации и государство пребывания.

☑ В систему МВД России входят также *внутренние войска* (см. параграф 38.4).

Федеральная миграционная служба. МВД России подведомственна *Федеральная миграционная служба* (ФМС России). К ее ведению отнесены следующие полномочия в сфере публичного санкционирования:

- 1) лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за рубежом²;
- 2) выдача разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

¹ См. ст. 8 и 9 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Таким образом, не все места содержания под стражей входят в уголовно-исполнительную систему. Ранее в системе МВД России находились *лечебно-трудовые профилактории* (ЛТП) и их предприятия. ЛТП, предназначенные для лечения лиц, страдающих хроническим алкоголизмом и наркоманией, были ликвидированы в 1994 г. Правопреемником их имущества стали предприятия УИС, переданные с 1 сентября 1998 г. в ведение Минюста России. Бывшие помещения ЛТП используются ныне преимущественно в качестве следственных изоляторов (см. постановление Верховного Совета РФ от 21 июля 1993 г. № 5474-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”»).

² Лицензионные процедуры регламентируются базовым Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 35 ч. 1 ст. 12 этого Федерального закона).

3) выдача иных разрешительных документов в сфере использования труда иностранных работников, а также приостановление действия или аннулирование таких документов;

4) выдача виз иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию¹.

В компетенцию ФМС России входит регистрационный учет граждан Российской Федерации и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации², обеспечение контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, к ведению Службы отнесена юрисдикционная деятельность. Должностные лица ФМС России применяют санкции в виде депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, приостановления действия или аннулирования действия разрешительных документов, выданных таким лицам, а также ведут производство по делам об административных правонарушениях, причем указанные процессуальные действия производятся независимо друг от друга. ФМС России оказывает *публичные услуги*, обусловленные государственной контрактацией, а также *консультационные услуги* гражданам³.

Таким образом, к ведению ФМС России отнесены полномочия, установленные для органа исполнительной власти данного вида, в то время как в компетенцию МВД России входят не только министерские полномочия, но и разрешительные функции, отнесенные к ведению федеральных служб.

В систему ФМС России входят центральный аппарат (насчитывает 510 сотрудников) и территориальные органы (их общая численность составляет 38 306 сотрудников), в том числе представительства ФМС России в некоторых сопредельных государствах СНГ⁴.

Статус полиции

Полномочия *органов внутренних дел* (ОВД) в сферах охраны порядка и обеспечения общественной безопасности отнесены к ведению полиции. *Полиция* включает в себя систему подразделений, организаций и служб, призванных защищать имущественные и нематериальные права граждан, общегосударственные интересы от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер властного принуждения, в том числе и к лицам, подозреваемым в совершении правонарушения. Полиция вхо-

¹ См. п. 3, подп. 3, 6 п. 6 Положения о Федеральной миграционной службе (далее — Положение о ФМС России), утв. Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы».

² См. подп. 1.2 п. 2 Положения о ФМС России.

³ См. подп. 10, 23 п. 6, подп. 2 п. 7 Положения о ФМС России.

⁴ См. п. 3 и 4 Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной миграционной службы».

дит в состав соответствующего ОВД и не располагает системой собственных органов, не подведомственных органам внутренних дел¹.

Полиция подразделяется на *криминальную полицию* и *полицию общественной безопасности*. Руководство криминальной полицией осуществляется на основе единоначалия.

Основные задачи криминальной полиции — предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, осуществление розыска лиц, скрывающихся от правоохранительных органов, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, а также без вести пропавших. К ведению полиции общественной безопасности отнесены правоохранительные функции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Компетенция криминальной полиции и полиции общественной безопасности различается в зависимости от общественно опасных проявлений деяния. К ведению полиции общественной безопасности отнесена борьба с преступными проявлениями, представляющими *незначительную общественную опасность*, прежде всего с преступлениями, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно. В компетенцию полиции общественной безопасности входит производство по делам об административных правонарушениях и применение соответствующих санкций. В состав полиции общественной безопасности входят дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, в том числе отряды полиции особого назначения, Государственная инспекция безопасности дорожного движения, участковые инспекторы полиции. К исключительному ведению полиции общественной безопасности отнесены *функции лицензирования и контроля в сферах частной детективной и охранной деятельности*². Лицензионные процедуры установлены в отношении службы безопасности — обособленных подразделений предприятий и организаций любых форм собственности, к ведению которых отнесена охранно-сыскная деятельность. Служба безопасности не обладает всеми полномочиями учреждающего их юридического лица. Частная

¹ См. ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и п. 14 Положения о МВД России.

² В соответствии с п. 32, 33 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежат частная охранная и частная детективная (сыскная) деятельность. В отношении лицензионных процедур в соответствии с указанным Федеральным законом применяется конкурирующий режим правовой регламентации (см. п. 2 ч. 4 ст. 1). О видах деятельности, лицензирование по которым отнесено к ведению МВД России, см. Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, утв. постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45.

охранная деятельность не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране.

Отдельные виды разрешительных полномочий полиции представлены в табл. 1.

Таблица 1

Разрешительные полномочия полиции

Лицензирование отдельных видов деятельности	Государственная регистрация, функции учета	Санкционирование, ограничение или аннулирование отдельных правомочий физических лиц
а) разработка, производство, испытание, хранение, ремонт и утилизация гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговля гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия; б) разработка, производство, испытание, хранение, реализация и утилизация патронов к гражданскому и служебному оружию; в) частная детективная (сыскная) и частная охранная деятельность	а) автомототранспортных средств; б) средств цветного копирования, приобретаемых юридическими или физическими лицами; в) граждан Российской Федерации; г) в сфере государственной миграционной политики	а) осуществление паспортного режима; б) выдача разрешений на хранение и использование оружия; запрет деятельности юридических и физических лиц в сфере оборота оружия; аннулирование разрешений; в) санкционирование в сфере государственной миграционной политики; г) запрещение эксплуатации транспортных средств (при наличии технических неисправностей); отстранение водителей от управления транспортным средством; д) изъятие у граждан и должностных лиц объектов, исключенных из гражданского оборота, находящихся у граждан без специального разрешения; е) ограничение правомочий граждан при совершении ими преступлений или административных проступков; применение превентивных (административных) мер (административный досмотр, административное задержание и др.)

Правоохранительная деятельность органов внутренних дел

Регистрационный учет граждан Российской Федерации. Наряду с другими органами исполнительной власти МВД России участвует в рассмотрении ходатайств о приобретении или прекращении *гражданства Российской Федерации*. Подразделения паспортно-визовой службы МВД России и его территориальных органов в субъектах РФ рассматривают заявления об изменении гражданства и принимают по ним решения.

Одним из методов разрешительной политики, осуществляемых подразделениями паспортно-визовых служб ОВД, является *регистрационный учет* граждан Российской Федерации *по месту пребывания* или *месту жительства*¹. В последнем случае гражданин обладает *правом собственности* на жилое помещение, в котором он постоянно или преимущественно проживает, либо отдельными правомочиями собственника. На жилое помещение, *временно занимаемое* гражданином, распространяется статус места пребывания.

Информационное обеспечение деятельности паспортно-визовых служб возложено на криминальную полицию, органы внутренних дел на транспорте. Эти подразделения ОВД обязаны предоставлять паспортно-визовым службам сведения о лицах, проживающих без документов, удостоверяющих их личность, без регистрации, а также о физических и юридических лицах, предоставляющих жилые помещения для пребывания или проживания без регистрации.

Паспортный режим. В целях правового регулирования миграции граждан в Российской Федерации, въезда на ее территорию и выезда за ее пределы установлен *паспортный режим*. В России существуют *пять видов паспортов*, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации: внутренние и заграничные паспорта, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка. В отдельных случаях регламентация передвижения граждан на территории России осуществляется на основе других документов: *военного билета* — для солдат, матросов, сержантов, проходящих военную службу по призыву или по контракту, или *справки об освобождении из мест лишения свободы* — для лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Дипломатические паспорта выдаются гражданам Российской Федерации, на которых в соответствии с Венской конвенцией 1961 г. о дипломатических сношениях и другими международны-

¹ См. п. 33 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции».

ми договорами распространяется дипломатический иммунитет при выезде за пределы России для исполнения своих служебных обязанностей. *Дипломатический иммунитет* распространяется на главу государства, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы (на срок их полномочий), членов Правительства РФ и приравненных к ним по должности лиц, дипломатических сотрудников и дипломатических курьеров МИД России. Должностным лицам, не обладающим дипломатическим иммунитетом, выдаются *служебные паспорта* на срок их откомандирования за пределы территории России.

Дипломатические паспорта выдаются также членам семьи лиц, на которых распространяется дипломатический иммунитет, независимо от срока зарубежной командировки. Граждане, получившие служебные паспорта, могут ходатайствовать о выдаче аналогичных документов членам семьи лишь в случае, если срок служебной командировки за пределы Российской Федерации превышает один год.

Паспорт моряка выдается гражданину Российской Федерации, работающему на российском судне заграничного плавания или командируемому российским судовладельцем для работы на иностранном судне.

Органы внутренних дел принимают участие в регламентации и осуществлении паспортного режима, однако выдача отдельных видов паспортов осуществляется различными федеральными органами исполнительной власти. К ведению ФМС России, подведомственной МВД России, отнесено административное производство и выдача внутренних и заграничных паспортов.

Осуществление ОВД паспортного режима, так же как и других правовых режимов, сопряжено с *ограничением конституционных прав и свобод граждан*, в частности права свободного выезда за пределы территории России (ч. 2 ст. 27 и ч. 3 ст. 56 Конституции). В соответствии с правилами ст. 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» указанное право может быть временно ограничено при допуске лица к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне; в случаях если лицо призвано на военную службу или направлено для осуществления альтернативной службы, а также в случае задержания лица по подозрению в совершении преступления. Законом предусмотрены и иные возможности ограничения права свободного выезда за пределы России.

ФМС России, подведомственная МВД России, принимает непосредственное участие в регламентации права граждан на выезд за пределы России даже в тех случаях, когда выдача паспорта отнесена к ведению МИД России и подведомственных ему органов. ФМС выдает гражданину Российской Федерации уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей такое решение.

МВД России как субъект оперативно-разыскной деятельности. МВД России и другие правоохранительные органы согласовывают свои действия при осуществлении оперативно-разыскной деятельности. Кроме подразделений ОВД и прежде всего полиции¹ соответствующие полномочия отнесены также к ведению оперативных подразделений органов ФСБ, ФСО, службы безопасности Президента РФ, СВР, ФТС и Минюста России. Ограниченными полномочиями в сфере оперативно-разыскной деятельности обладает также ГРУ Генштаба Вооруженных Сил РФ².

В процессе проведения оперативно-разыскных мероприятий могут быть *ограничены конституционные права граждан*. В частности, органы ФСБ и МВД России вправе контролировать почтовые отправления, прослушивать телефонные переговоры самостоятельно, а также предоставлять необходимые технические средства другим правоохранительным органам. Получение предварительной судебной санкции для осуществления указанных оперативно-разыскных мероприятий не является обязательной мерой: правоохранительный орган вправе осуществлять свои полномочия с последующим уведомлением суда (судьи) в течение суток, как правило, по месту проведения оперативно-разыскных мероприятий. В течение двух суток с момента начала проведения оперативно-разыскных мероприятий правоохранительный орган должен получить соответствующую судебную санкцию, либо в случае отказа суда прекратить их осуществление³.

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) относится к органам, обеспечивающим общественную безопасность. В сфере *правоох-*

¹ См. п. 10 ч. 1 ст. 12, п. 10 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции».

² Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности».

³ Орган, осуществляющий оперативно-разыскные мероприятия, вправе обжаловать это решение в вышестоящий суд.

ранительной деятельности ФСКН России выявляет, пресекает и раскрывает преступления, а также осуществляет производство по делам об административных правонарушениях, подведомственных органам наркоконтроля. Должностные лица ФСКН России применяют меры властного принуждения, обусловленные оперативно-разыскной деятельностью. В частности, они вправе изымать *наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры* (наркотики) из незаконного оборота, уничтожать наркотики. Органы наркоконтроля в процессе правоохранительной деятельности применяют превентивные санкции к лицам, подозреваемым в совершении правонарушений. В частности, должностные лица ФСКН России вправе инициировать судебную процедуру ликвидации юридического лица-нарушителя¹. В целях пресечения незаконного оборота наркотиков органы наркоконтроля выявляют и анализируют данные, полученные по результатам непосредственной правоохранительной деятельности (выездных и камеральных проверок, оперативно-разыскных мероприятий), либо используют информацию, полученную из легитимных источников, например сведения лиц, оказывающих конфиденциальную помощь указанным органам, информацию, полученную органами ФСБ России, ОВД, данные СМИ и т.п.²

Контрольные полномочия ФСКН России опосредованы правоохранительными функциями, отнесенными к ее ведению: органы наркоконтроля проверяют деятельность по обороту наркотиков на всех этапах — от их производства и хранения до использования. К объектам контроля относятся не только субъекты предпринимательства, но и публичные организации, в том числе органы исполнительной власти и муниципальные органы, применительно к которым органы наркоконтроля наделены координационными полномочиями, предусматривающими, в частности, обязанности подконтрольного объекта по представлению надлежащей информации³. В случае вы-

¹ См. подп. 6 п. 9 Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (далее — Положение о ФСКН), утв. Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

² Использование информации граждан, оказывающих конфиденциальное содействие ФСКН России, установлено подп. 10 п. 9 Положения о ФСКН. Исследование органами наркоконтроля информации, полученной от СМИ или из сообщений и заявлений физических и юридических лиц, предусмотрено, в частности, п. 2 и 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

³ Координационные полномочия ФСКН России определены подп. 1 п. 8, обязанности подконтрольного объекта (в том числе публичного органа) по предоставлению ФСКН России информации установлены подп. 3 п. 9 Положения о ФСКН.

явления нарушений законодательства должностные лица органов наркоконтроля выносят предписания, обязательные для исполнения их получателем¹. Неисполнение обязанностей, установленных предписаниями или заключением ФСКН России, либо ненадлежащее их исполнение (например, при нарушении установленных сроков) квалифицируется по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

В сфере *публичного санкционирования* ФСКН России наделена полномочиями по *нормативно-правовому регулированию*, отнесенными к ведению министерств².

ФСКН России осуществляет деятельность по оказанию *публичных услуг*, выступая в качестве заказчика в сфере публичной контрактации, а также оказывает *консультационные услуги* гражданам³.

В административно-юрисдикционной сфере органы наркоконтроля наделены обширными полномочиями. К их ведению отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных:

✓ ст. 10.4 КоАП РФ (непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов, мест хранения и переработки растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и конопли);

✓ ст. 10.5 КоАП РФ (непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в вышеуказанный Перечень, и дикорастущей конопли);

✓ ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ (потребление наркотиков без назначения врача либо потребление иных одурманивающих веществ в общественных местах).

Должностные лица ФСКН России применяют меры административного пресечения (в том числе в виде административного задержания), а также осуществляют иные процессуальные действия, в том числе составляют протоколы об административных правонарушениях и назначают административное расследование⁴.

¹ К индивидуальным правовым актам, принимаемым должностными лицами органов наркоконтроля, относятся также заключения, подлежащие обязательному исполнению (подп. 5 п. 9 Положения о ФСКН).

² Полномочия ФСКН России в сфере нормативно-правового регулирования предусмотрены подп. 3 п. 8 Положения о ФСКН.

³ См. подп. 42, 47 п. 8 Положения о ФСКН России (указанный документ не предусматривает оказание консультационных услуг юридическим лицам).

⁴ См. п. 8 ч. 1 ст. 27.3, ч. 2 ст. 27.7, ч. 1 ст. 27.8, ч. 2 ст. 27.9, ч. 1 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.14 КоАП РФ. Назначение ФСКН России административного расследования возможно в случае противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в соответствии с подп. 15 п. 8 Положения о ФСКН (ср. с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ). ФСКН России составляет протоколы об административных правонарушениях (п. 83 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Должностные лица ФСКН России имеют *специальные звания сотрудника полиции* и наряду с полицией общественной безопасности и криминальной полицией системы МВД России, другими правоохранительными органами принимают меры по выявлению и пресечению преступлений и административных проступков¹.

В *единую систему органов наркоконтроля* входят центральный аппарат ФСКН России (состоит из 10 департаментов, насчитывающих 1400 сотрудников) и *территориальные органы* — региональные управления, управления (отделы) ФСКН России, межрайонные, городские (районные) органы наркоконтроля (насчитывающие около 40 тыс. сотрудников)².

38.3. Обеспечение безопасности дорожного движения

В системе МВД России находится *Государственная инспекция безопасности дорожного движения* (Госавтоинспекция). Она наделена специальными полномочиями государственного принуждения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Как и другие структурные подразделения МВД России, Госавтоинспекция построена на основе соподчиненности входящих в ее состав структурных подразделений. Единая система Госавтоинспекции представлена на рис. 1³.

На Госавтоинспекцию и органы ее системы возложены многочисленные *разрешительные полномочия*, в частности:

- установление особых квалификационных требований при получении права управления транспортными средствами;
- регистрация и учет автомототранспортных средств;
- выдача разрешений юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на изготовление бланков водительских доку-

¹ См. подп. 19 п. 12 Положения о ФСКН.

² См. п. 4 Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

³ Организационная специфика системы Госавтоинспекции проявляется в наличии специальных территориальных органов. В то же время статусом подчиненного МВД России территориального органа наделены и министерства (главные управления и управления) внутренних дел субъектов РФ, однако подобное организационное построение МВД России не означает наличия двух разобщенных систем территориальных органов. Специфика структуры силового министерства (ведомства), в том числе и МВД России, не может совпадать с особенностями административного построения центральных аппаратов и систем федеральных органов исполнительной власти, не имеющих в своем составе подчиненных им воинских формирований.

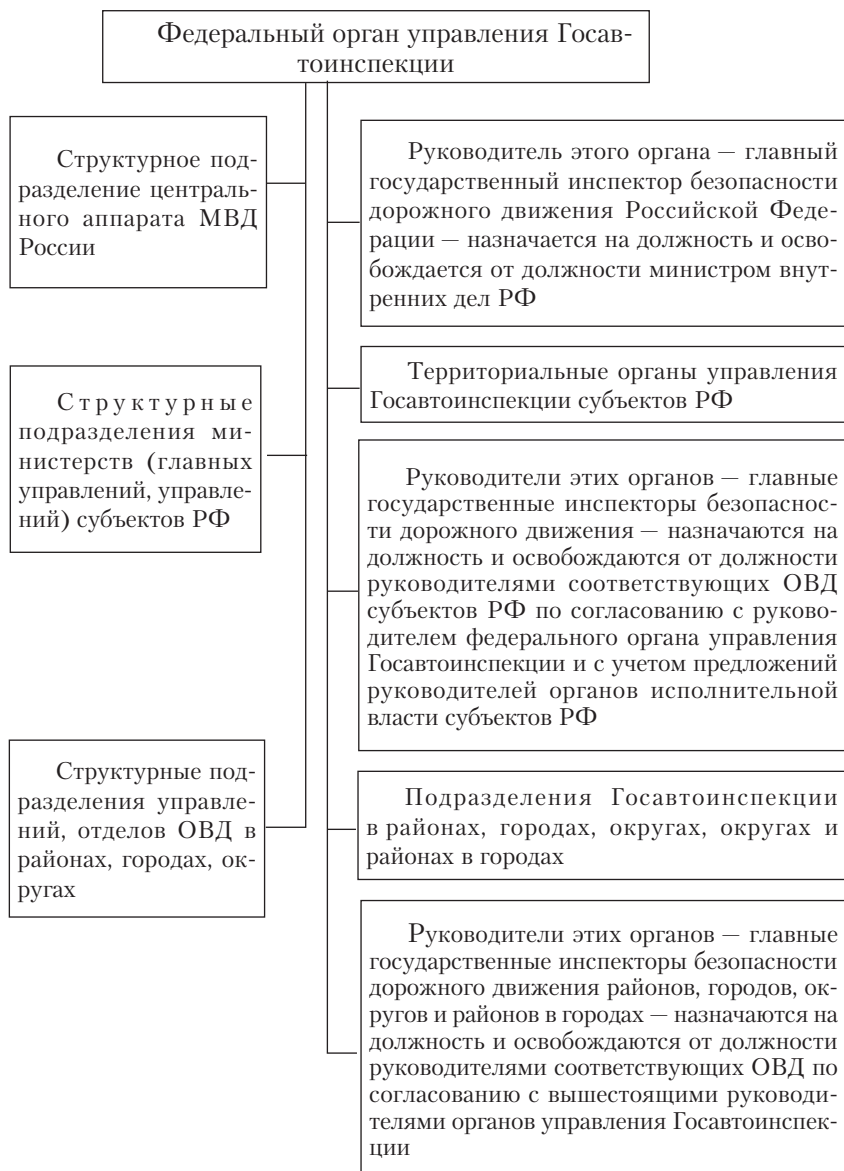


Рис. 1. Система Государственной инспекции безопасности дорожного движения

ментов и других документов, подтверждающих статус правообладателя¹.

Важнейшим функцией Госавтоинспекции является ее участие в *административно-процессуальной деятельности*. Должностные лица Госавтоинспекции в соответствии с КоАП РФ вправе применять меры административного пресечения: административное задержание, личный досмотр граждан, осмотр транспортных средств и др.

38.4. Структура внутренних войск МВД России

Внутренние войска МВД России состоят из округов, соединений, воинских частей, образовательных и иных учреждений, а также органов управления внутренними войсками.

Президент РФ по представлению министра внутренних дел назначает на должность главнокомандующего внутренними войсками и освобождает его от должности. Главком внутренних войск по должности имеет статус заместителя министра внутренних дел. К ведению Президента РФ отнесено утверждение Положения о главном командующем внутренних войск МВД России, определяющего компетенцию главкома. *Главное командование внутренних войск* наделено полномочиями структурного подразделения центрального аппарата МВД России².

Отдельные воинские формирования внутренних войск, расположенные на территории округа, находятся в двойном подчинении: командующему войсками округа, который наделен полномочиями начальника соединений, воинских частей, и министру внутренних дел (начальнику ГУВД и УВД) субъектов РФ. Моторизованные соединения и воинские части внутренних войск, расположенные на территории округа, обеспечивают охрану общественного порядка и устранение массовых беспорядков.

В состав внутренних войск входят также *соединения и воинские части оперативного назначения*, которые формируются в целях локализации и блокирования районов чрезвычайного положения или вооруженных конфликтов. Кроме того, в систему внутренних войск входят специализированные морские

¹ Отнесение к ведению МВД России контрольных, надзорных и разрешительных функций в области безопасности дорожного движения предусмотрено подп. 20 п. 12 Положения о МВД России.

² См. п. 6 Структуры центрального аппарата МВД России, утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248.

и авиационные воинские части, а также *подразделения специального назначения*. К ведению последних отнесены разоружение и ликвидация незаконных вооруженных формирований.

Военнослужащие внутренних войск обладают обширными юрисдикционными полномочиями: они участвуют в производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляют административное задержание лиц, совершивших преступления и административные проступки, производят досмотр транспортных средств, осуществляют обыск осужденных и лиц, заключенных под стражу, при их конвоировании и задержании. В условиях режима чрезвычайного положения внутренние войска, другие воинские формирования могут быть наделены дополнительными правомочиями, многие из которых предусматривают ограничение конституционных прав и свобод.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите основные структурные подразделения Министерства внутренних дел Российской империи.
2. Каковы полномочия Министерства внутренних дел в правоохранительной сфере?
3. Какие подразделения входят в единую систему МВД России?
4. Охарактеризуйте административно-правовой статус Национального центрального бюро Интерпола.
5. Перечислите основные направления деятельности полиции.
6. Какие вы знаете обязанности и права полиции?
7. Приведите примеры отдельных разрешительных полномочий полиции.
8. В чем заключается содержание деятельности ФМС России?
9. Опишите компетенцию ФСКН России.
10. Каковы правовые особенности обеспечения безопасности дорожного движения?

ГЛАВА 39. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении публичной регламентации внешнеполитической деятельности;
 - *уметь* анализировать действующее в этой сфере законодательство, в том числе статутные акты о МИД России и Россотрудничестве;
 - *овладеть* надлежащими навыками, позволяющими анализировать организационную структуру управления и статус внешнеполитических представительств.
-

39.1. Организационная структура управления внешнеполитической деятельности в Российской империи

Министерство иностранных дел Российской империи было образовано в 1802 г. К его ведению было отнесено: а) обеспечение внешнеполитических связей; б) защита русских подданных в иностранных государствах; в) защита интересов России за рубежом, покровительство российской торговле; г) содействие законным требованиям иностранных физических и юридических лиц в России.

В структуре МИДа выделялись два основных подразделения. К так называемым *центральному установлениям* относился центральный аппарат МИДа и его органы на территории России. К *«заграничным установлениям»* относились подразделения МИДа, обеспечивающие внешнеполитические интересы России в государстве пребывания, а именно: посольства, дипломатические миссии, консульские учреждения — генеральные консульства, консульства, вице-консульства и консульские агентства.

Основными видами центральных установлений были:

- *Совет министра* — коллегиальный орган, созываемый по усмотрению министра иностранных дел;
- *Азиатский департамент*, к ведению которого было отнесено представительство в России дипломатических агентов азиатских

государств, в частности генеральных консулов, консулов и вице-консулов. В подчинении Азиатского департамента находилось учебное отделение восточных языков;

- *Департамент внутренних сношений*, обеспечивающий внешнеполитические интересы Российской империи в европейских государствах, Южной Америке и Африке;

- *Департамент личного состава и хозяйственных дел*, наделенный полномочиями в сфере кадровой политики (прежде всего применительно к центральным и заграничным установлениям), а также в сфере финансирования и материально-технического обеспечения системы МИДа.

«Заграничные установления» в системе МИДа были представлены посольствами, дипломатическими миссиями и др. *Посольства* создавались, как правило, в наиболее крупных государствах. Высшим должностным лицом посольств являлся чрезвычайный и полномочный посол. *Дипломатические миссии* возглавлялись дипломатическими агентами других классов (посланниками, полномочными министрами, чрезвычайными посланниками и др.). В системе МИДа находилось восемь посольств (в Австро-Венгрии, Великобритании, Германии, Испании, Италии, США, Турции и Франции) и 35 миссий, которые, как правило, возглавлялись чрезвычайными посланниками или полномочными министрами (22 из 35 миссий), в редких случаях другими дипломатическими агентами: министрами, резидентами (в восьми миссиях), поверенными в делах политическими агентами, консулами (соответственно в Бухаре и в Уругвае).

К *официальному персоналу* посольств и дипломатических миссий Российской империи относились должностные лица, уполномоченные для осуществления внешнеполитических связей (советники, секретари, военные и морские атташе, юрисконсульты и др.). *Неофициальный персонал* обеспечивал социально-бытовые потребности дипломатических агентов в государстве пребывания (частные секретари, домашние учителя, слуги и т.п.).

Дипломатическим иммунитетом обладали только лица официального персонала, а также их супруги. При совершении правонарушений, наказуемых по законодательству страны пребывания, лицами неофициального персонала подозреваемые передавались в распоряжение дипломатического агента, который и разрешал проблему подсудности; последний был вправе передать правонарушителей местным властям для осуществления правосудия или отправить их в распоряжение отечественных правоохранительных органов.

Оскорбительные действия в отношении дипломатических агентов квалифицировались по русскому имперскому праву как государственное преступление: в соответствии со ст. 261 *Уложения о наказаниях уголовных и исправительных* (1845) оскорбление действием или в иной форме дипломатического агента рассматривалось в качестве публичного деликта и квалифицировалось как действие, оскорбляющее соответствующее государство. К отягчающим обстоятельствам относилась возможность причинения вреда общегосударственным интересам (проступок «может быть предметом неприятных объяснений между [иностранным] правительством и кабинетом российским»). При наличии отягчающих обстоятельств (в соответствии с отделением 2 гл. 3 Уложения они рассматривались как обстоятельства, увеличивающие вину и наказание) назначалось наказание в виде лишения свободы («заключение в крепости») на срок от одного года и четырех месяцев до двух лет и восьми месяцев с поражением в правах. Последнее наказание рассматривалось в качестве дополнительного и назначалось в зависимости от сословной принадлежности виновного. В частности, для дворян поражение в правах означало запрет на осуществление обязанностей государственной и общественной службы, лишение пассивных и активных избирательных прав.

39.2. Публичный статус Министерства иностранных дел Российской Федерации

Содержание властных полномочий МИД России

Внешнеполитическая деятельность государства проявляется в различных направлениях: заключении международных договоров, установлении дипломатических отношений и создании представительств. В соответствии с Конституцией РФ руководство внешнеполитической деятельностью относится к прерогативам главы государства. Президент РФ ведет переговоры с представителями иностранных государств и подписывает международные договоры, к его ведению отнесено общее руководство деятельностью Министерства иностранных дел. Основополагающее значение Президента РФ в сфере внешней политики подтверждает аккредитация дипломатических представителей при главе государства, только Президент вправе установить дипломатические отношения или издать указ об их прекращении.

Полномочия субъектов РФ в сфере внешней политики ограничены. Конституционная система России основана на разграничении внешнеполитических полномочий, основные из которых отнесены к исключительному ведению федеральных органов. Субъекты РФ вправе участвовать в установлении международных культурных связей и во внешнеэкономической деятельности, а также в реализации международных договоров, если такие договоры предусматривают прямые или косвенные обязательства в отношении объектов федеральной собственности, расположенных на их территории. Однако субъекты РФ лишены возможности самостоятельного осуществления любых контактов с зарубежными государствами, они вправе участвовать во внешнеполитической деятельности только по согласованию с федеральными органами, которые и определяют в принимаемых ими актах основы такой деятельности. Об этом свидетельствует доминирующее значение федерального закона в реализации полномочий субъектов РФ в сфере внешней политики (ср. п. «о» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Конституционная система России исключает любую внешнеполитическую деятельность субъектов РФ по полномочиям, отнесенным к исключительной компетенции федеральных органов (ст. 71 Конституции РФ). Несогласованная с федеральным центром международная и внешнеполитическая деятельность субъектов РФ не может затрагивать и полномочий, отнесенных к предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ).

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, к ведению которого отнесено государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями. В подчинении МИД России находится *Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству* (Россотрудничество)¹.

МИД России оказывает *публичные услуги*, обусловленные государственной контрактацией, а также различные *консультационные услуги*: дает разъяснения по вопросам международного права государственным органам, субъектам публичного и частного права; рассматривает письменные и устные обращения граждан.

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, утв. Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1315 (далее — Положение о Россотрудничестве).

К возмездным консультационным услугам относятся *информационные услуги*, оказываемые консульскими учреждениями системы министерства¹.

МИД России обладает обширными полномочиями в сфере *координации международной деятельности* федеральных министерств, ведомств и органов исполнительной власти субъектов РФ². К ведению министерства отнесены полномочия, осуществляемые федеральными службами: прежде всего *полномочия по контролю и надзору*. МИД России контролирует деятельность находящихся за рубежом представителей (представительств) отечественных публичных органов, обеспечивает контроль в сфере нормативно-правового регулирования (например, контроль за соответствием законодательству Российской Федерации проектов международных договоров), к его ведению отнесен контроль за соответствием нормативных правовых актов Российской Федерации ее международным обязательствам³. Должностные лица загранучреждений МИД России при проведении контрольных мероприятий наделены полномочиями властного принуждения; их указания обязательны для исполнения публичными органами, гражданами, субъектами предпринимательства, находящимися за рубежом. Неисполнение таких указаний публичным органом влечет за собой применение санкций вплоть до упразднения представительств, нарушающих установленные правила⁴. К *надзорным полномочиям* МИД России относится обеспечение общего наблюдения за выполнением международных обязательств Российской

¹ О государственных услугах, оказываемых МИД России в сфере публичной контрактации, см. подп. 41, 43 п. 6, о консультационных услугах МИД России — подп. 19, 46 п. 6 Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации (далее — Положение о МИД России), утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации». Консультационные услуги, в том числе на возмездной основе, МИД России вправе оказывать любым юридическим и физическим лицам; их оказание может быть обусловлено подготовкой аналитических материалов на основе исследования информации архивов внешней политики Российской Федерации (подп. 24 п. 6 указанного Положения). О возмездных консультационных услугах, оказываемых консульскими учреждениями, см. подп. 25 п. 6 Положения о МИД России.

² См. подп. 7 п. 2, подп. 11 п. 6 Положения о МИД России.

³ Указанные контрольные полномочия установлены в подп. 13 п. 6, подп. 2 и 3 п. 7 Положения о МИД России.

⁴ При выявлении нарушений законодательства МИД России инициирует процедуру ликвидации представительства (упразднения должности представителя) органа исполнительной власти, направляя проекты соответствующих нормативных правовых актов Президенту или Правительству РФ (подп. 13 п. 6, подп. 5 и 6 п. 7 Положения о МИД России).

Федерации субъектами публичного и частного права¹. К ведению МИД России отнесены отдельные *разрешительные полномочия* (например, санкционирование распространения официальной информации по проблемам внешней политики, оформление паспортно-визовой документации)². Контрольно-надзорные и разрешительные полномочия МИД России установлены федеральными законами; порядок их реализации регламентируется *нормативными правовыми актами* МИД России, обязательными для исполнения (в том числе и не подчиненными МИД органами)³. МИД России наделен значительными *имущественными полномочиями*, к его ведению отнесены полномочия по заключению за рубежом публичных гражданско-правовых сделок с недвижимостью, предназначенной для размещения заграничных учреждений⁴. Таким образом, МИД России относится к *органам специальной компетенции*: наряду с министерской деятельностью он наделен также разрешительными полномочиями, отнесенными к ведению федеральных служб, а применительно к регламентации публичных имущественных отношений МИД наделен полномочиями федеральных агентств.

МИД России находится в двойном подчинении: общее руководство его деятельностью отнесено к ведению Президента РФ, однако в сфере финансового и материально-технического обеспечения, а также в процессе согласования внешнеполитической деятельности федеральных министерств и ведомств МИД руководствуется также постановлениями Правительства РФ⁵. МИД России осуществляет свои отдельные полномочия по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, подчиненными Правительству, или при их непосредственном участии (например, при решении проблем распоряжения недвижимостью, находящейся в оперативном управлении), либо по согласованию с органами ФСБ России или СВР России (при обеспечении проблем внутренней безопасности центрального аппарата МИД России, а также его заграничных учреждений)⁶.

¹ См. подп. 22 п. 6 Положения о МИД России.

² См. там же подп. 26, 30 п. 6.

³ Полномочия МИД России в сфере нормативно-правового регулирования установлены в подп. 3 п. 6, подп. 4 п. 7 указанного Положения.

⁴ См. подп. 39 п. 6 Положения о МИД России.

⁵ См. п. 5 Указа Президента РФ «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» в части обязанностей Правительства РФ по финансированию деятельности МИД России.

⁶ См. подп. 35, 37, 40 п. 6 Положения о МИД России.

Международно-правовые полномочия МИД России

Предусмотренное Конституцией РФ разграничение предметов ведения и полномочий оказывает непосредственное воздействие на процесс *заключения международных договоров Российской Федерации*: эта функция отнесена к исключительной компетенции федеральных органов. МИД России и его представительства на территории Российской Федерации обязаны согласовывать с субъектами РФ только международные договоры Российской Федерации, затрагивающие полномочия, относящиеся к ведению субъектов РФ¹. В случае разработки международных договоров по предметам совместного ведения предусмотрено согласование в форме уведомления государственного органа субъекта РФ. Поступившие предложения рассматриваются МИД России при подготовке проекта договора, однако министерство не обязано учитывать позицию государственного органа субъекта РФ при заключении договора. Любые проекты нормативных правовых актов субъектов РФ в сфере внешнеэкономических отношений с зарубежными государствами или их административно-территориальными образованиями подлежат обязательному согласованию с МИД России.

Международный договор Российской Федерации вступает в силу после его *ратификации* Государственной Думой и последующего *одобрения* Советом Федерации и Президентом РФ. Подписанный главой государства федеральный закон о ратификации международного договора означает императивную силу предусмотренных им обязательств, что проявляется в доминирующей роли договора при разрешении возможных коллизий с актами национальной правовой системы. Действующее право предусматривает возможность реализации договора государственными органами и без процедуры ратификации: согласие Российской Федерации относительно исполнения обязательств международного договора может быть выражено при подписании, утверждении или присоединении к договору.

В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» предусмотрено пять видов международных договоров, подлежащих *обязательной ратификации*. Среди них международные договоры, регламентирующие права и свободы человека и гражданина, договоры о территориальном разграничении Российской Федерации, договоры, предусматривающие участие Российской

¹ См. ст. 4 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Федерации в международных объединениях, и др. Таким образом, указанным Федеральным законом определен *факультативный и императивный* порядок вступления в силу международных договоров.

Инициатором заключения международного договора в сфере исполнительной власти может быть Президент, Правительство РФ, федеральное министерство или ведомство. МИД России принимает непосредственное участие в *предварительном рассмотрении проекта договора*, который выносится на рассмотрение главы государства и в Правительство РФ только при положительных результатах экспертизы министерства. В тех случаях, когда вступление в силу международного договора может повлечь последующие коррективы федерального законодательства, в экспертизе проекта наряду с МИД России участвует и Минюст России, последний представляет свои заключения в МИД России, который и решает вопрос о внесении проекта на рассмотрение главы государства или в Правительство РФ. Федеральные органы исполнительной власти не вправе вносить проекты договоров в Государственную Думу для их последующей ратификации. Таким образом, очевидна публичная специфика заключения международных договоров, реализации предусмотренных ими обязательств и денонсации договоров: инициаторами возникновения или непосредственными участниками возникающих общественных отношений являются глава государства, Правительство РФ, МИД России, Минюст России и иные федеральные министерства и ведомства.

Органы системы МИД России

В систему МИД России входят его центральный аппарат, насчитывающий 3278 сотрудников, территориальные органы — представительства МИД России в субъектах РФ (их общая численность составляет 380 сотрудников)¹, а также загранучреждения — дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях². В структуру центрального аппарата МИД России входят 40 департаментов — такое количество структур-

¹ См. п. 3 Указа Президента РФ «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации».

² В систему МИД России входят также организации, обеспечивающие его деятельность на территории Российской Федерации (п. 3 Положения о МИД России).

ных подразделений имеет только этот федеральный орган исполнительной власти¹.

Основные объекты системы МИД России находятся на территории зарубежных государств. Это три разновидности внешнеполитических представительств России:

- дипломатические представительства (посольства);
- консульские учреждения Российской Федерации;
- представительства Российской Федерации при международных организациях.

Представительства за рубежом создаются также в системе Россоотрудничества, подведомственного МИД России².

Посольства. Правовым основанием учреждения посольства Российской Федерации в иностранном государстве является указ главы государства об установлении дипломатических отношений; в случае их прекращения на основе указа Президента РФ ликвидируются и дипломатические представительства. В ведении посольства находятся координация деятельности и контроль за работой представительств федеральных органов исполнительной власти, а также представительств субъектов РФ в государстве пребывания. Основная задача посольства заключается в *сборе информации* о внутренней и внешней политике государства пребывания. Кроме того, дипломатические представительства участвуют в разработке проектов международных договоров, обеспечивают правовую защиту интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации, выполняют консульские функции и осуществляют общее руководство деятельностью консульских учреждений Российской Федерации в государстве пребывания.

Возглавляет посольство *Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации*, обладающий статусом высшего официального представителя России, аккредитованного в государстве пребывания.

☑ *Информационные полномочия посла* — это совокупность прав и обязанностей, предусматривающих предоставление федеральным органам исполнительной власти объективных и достоверных данных о внутренней и внешней политике государства пребывания³. В качестве высшего официального представителя

¹ В МИД России имеется восемь заместителей министра (такие же показатели установлены только для МВД России (см. п. 2 Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248) и генеральный директор МИД России (п. 2 Указа Президента РФ «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»)).

² См. п. 5 Положения о Россоотрудничестве.

³ Например, посол обязан представлять в МИД России сведения о наиболее важных правовых актах государства пребывания.

Российской Федерации посол вправе получать от федеральных государственных органов, органов местного самоуправления, а также отечественных юридических и физических лиц, находящихся на территории государства пребывания, документы и материалы, необходимые для обеспечения работы посольства.

☑ *Внутренние информационные полномочия посла* обусловлены его обязанностями по распространению в государстве пребывания официальной информации, т.е. сведений о внутренней и внешней политике Российской Федерации, отражающих позицию Президента и Правительства РФ.

☑ *Организационные полномочия посла* включают его права и обязанности по руководству работой внешнеполитических представительств России, а также в сферах координации деятельности и контроля 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 РФ.

Посол обеспечивает общее руководство деятельностью консульских учреждений России в государстве пребывания¹. Он обязан приостанавливать исполнение решений в государстве пребывания представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, российских государственных учреждений, организаций и предприятий в случае, если такие решения и действия не отвечают интересам Российской Федерации. О принятых мерах посол уведомляет МИД России. К организационным полномочиям посла относится также обеспечение защиты права собственности Российской Федерации на принадлежащее ей имущество в государстве пребывания.

В случае отсутствия посла его функции исполняет *Временный поверенный в делах Российской Федерации*, назначаемый из старших дипломатических сотрудников посольства. Отсутствие посла может быть обусловлено и внешнеполитическими факторами. Например, вслед за ухудшением двусторонних отношений может последовать и отзыв посла, что влечет понижение статуса дипломатического представительства.

На дипломатические представительства системы МИД России, в отличие от представительств министерства в субъектах РФ, не распространяется конституционный статус территориального

¹ В соответствии с Консульским уставом к консульским учреждениям относятся генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства.

органа (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ). *Статус посольства* связан с правовым положением его сотрудников, на которых распространяется дипломатический иммунитет. Его подтверждением является паспортная система в сфере внешнеполитической деятельности. Руководство в этой области осуществляет МИД России. К его ведению отнесена выдача дипломатических и служебных паспортов должностным лицам федеральных министерств и ведомств, однако на последних иммунитет не распространяется.

Посольства Российской Федерации осуществляют не только поручения МИД России, но и, по согласованию с ним, поручения других федеральных органов исполнительной власти.

Консульские учреждения. Предназначением консульского учреждения является защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц.

☑ *Публичные функции* консульского учреждения заключены в содействии развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Российской Федерации и государством пребывания, сборе соответствующей информации и передаче ее МИД России и дипломатическому представительству России. Консульские учреждения взаимодействуют с представительствами федеральных министерств и ведомств на территории государства пребывания, осуществляют паспортно-визовое обслуживание, распространяют в консульском округе официальную информацию о внешней и внутренней политике Российской Федерации.

☑ В сфере *частноправовых отношений* консульские учреждения принимают надлежащие меры социально-правовой защиты российских юридических и физических лиц. В частности, к их ведению отнесены осуществление нотариальных действий, установление опеки и попечительства, представительства граждан Российской Федерации в судебных и иных учреждениях государства пребывания, правовая помощь по гражданским, семейным и уголовным делам. Консульские учреждения содействуют розыску пропавших без вести граждан России, оказывают содействие соотечественникам на территории государства пребывания в реализации избирательных прав, права на участие в референдуме, осуществляют иные функции социально-правовой защиты российских юридических и физических лиц.

Консульские учреждения входят в систему МИД России. В пределах консульского округа на территории государства пребывания они находятся под руководством главы дипломатического представительства Российской Федерации. Консульские учреждения наделены всеми правомочиями юридического лица.

Несмотря на то что система МИД России действует под непосредственным руководством главы государства, отдельные императивные полномочия по руководству консульскими учреждениями отнесены к ведению Правительства РФ. Среди них определение места нахождения консульского учреждения, его класса, консульского округа, открытие его отделений в пределах консульского округа. Имущественные отношения консульского учреждения регламентируются отечественным законодательством (при закреплении за ним земельных участков, зданий, сооружений и другого имущества), однако реализация всех правомочий собственника осуществляется с учетом законодательства государства пребывания.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите основные задачи и структурные подразделения Министерства иностранных дел Российской империи.
2. Какой публичный орган власти определяет основные направления внешней политики?
3. Какие вы знаете полномочия субъектов Федерации в сфере внешней политики?
4. Приведите основные задачи деятельности МИД России.
5. Укажите контрольно-надзорные полномочия МИД России.
6. В чем заключается содержание публичной процедуры ратификации международных актов?
7. Какие органы входят в системы Министерства иностранных дел?
8. Назовите три разновидности внешнеполитических представительств России.
9. Опишите публичный статус Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации.
10. Каково содержание компетенции Россотрудничества?

ГЛАВА 40. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЮСТИЦИИ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- *знать* о предназначении публичного управления в сфере юстиции;
 - *уметь* анализировать статутные акты о Минюсте России и подчиненных ему федеральных службах;
 - *овладеть* надлежащими навыками для анализа регистрационной, экспертной и разрешительной деятельности органов юстиции.
-

40.1. Становление и развитие публичного управления в сфере юстиции

Юстиция (лат. justitia — справедливость, законность) — термин, обозначающий всю совокупность судебных органов, их деятельность, в более широком смысле — правосудие. Должность министра юстиции была учреждена в Российской империи 8 сентября 1802 г., в 1803 г. был образован департамент Министерства юстиции. Министр юстиции по должности являлся генерал-прокурором Правительствующего сената. Министерство подразделялось на два департамента (согласно Закону от 4 декабря 1895 г.), к ведению первого департамента была отнесена законопроектная деятельность, судебная статистика, производство по ходатайствам осужденных, направленным на рассмотрение императора, и другие полномочия. Второй департамент осуществлял информационное и правовое обеспечение Правительствующего сената. К его ведению было отнесено производство по делам, поступающим в Министерство юстиции из 1-го и 2-го департаментов Правительствующего сената (до декабря 1895 г. взаимоотношения Минюста и Сената были отнесены к ведению 1-го департамента министерства). В ведении Минюста находилось руководство пенитенциарной системой: в соответствии с Законом от 13 декабря 1895 г. главное тюремное управление системы Министерства внутренних дел было переподчинено Министерству юстиции.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) реализует государственную политику и осуществляет управ-

ление в сфере юстиции, а также координирует деятельность в этой области федеральных министерств и ведомств.

Перераспределение полномочий в 1998–1999 гг. между правоохранительными органами — Минюстом, МВД России и Судебным департаментом Верховного Суда РФ — обусловлено разграничением полномочий органов исполнительной власти. В процессе организационной реформы были восстановлены традиции русского права: Минюсту России были переданы полномочия руководства пенитенциарной системой, отнесенные к его ведению и в Российской империи.

Минюст России руководит деятельностью ведомственных судебно-экспертных учреждений. В его систему входит *Российский федеральный центр судебной экспертизы*, к ведению которого отнесено научно-методическое руководство лабораториями судебной экспертизы. Судебно-экспертные учреждения Минюста России производят экспертизы только для правоохранительных органов: судов, органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности, таможенных органов и налоговых инспекций¹.

С 1 сентября 1998 г. *уголовно-исполнительная система* (УИС) МВД России была передана в ведение Минюста России. Таким образом, УИС Минюста России является правопреемником УИС МВД России. В ведение Минюста были переданы все объекты управления УИС, в том числе центральные органы, включая *Главное управление исполнения наказаний* (ГУИН) — специальное структурное подразделение, к ведению которого отнесено общее руководство пенитенциарной системой, а также территориальные органы УИС. Единая уголовно-исполнительная система включает:

- учреждения, исполняющие наказания;
- территориальные органы УИС;
- центральные органы управления УИС.

Решения о создании и ликвидации учреждений, исполняющих наказания, принимаются Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Учреждения, исполняющие наказания, наделены обширными юрисдикционными полномочиями. В частности, они составляют протоколы об административных правонарушениях, осуществляют административное задержание и иные виды принуждения, вплоть до применения специальных средств и оружия. Привлече-

¹ См. подп. 31 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (далее — Положение о Минюсте России).

ние осужденных к труду отнесено к ведению предприятий, создаваемых при учреждениях, исполняющих наказания; такие предприятия находятся в непосредственном подчинении центральных органов управления УИС.

Важнейшая задача Минюста России как правоохранительного экспертного органа заключается в *обеспечении единства системы федерального права*. В июне 1995 г. к компетенции Минюста России были отнесены полномочия по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов, иных нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции Российской Федерации и федеральным законам¹.

Минюст России организует работу по *систематизации законодательных и иных нормативных актов*, в том числе ведомственных. При осуществлении *юридической экспертизы* нормотворческой деятельности Минюст устанавливает соответствие Конституции Российской Федерации проектов законодательных и иных нормативных актов, вносимых федеральными министерствами и ведомствами на рассмотрение Президента и Правительства РФ. Экспертные полномочия Минюста России также распространяются на законодательство субъектов РФ: в результате экспертизы устанавливается соответствие проектов нормативных актов субъектов РФ Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

40.2. Содержание регистрационной, экспертной и разрешительной деятельности Министерства юстиции РФ

Регистрационные полномочия Минюста России подразделяются на следующие основные группы.

1. *Регистрация некоммерческих организаций*, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, религиозных организаций, политических партий, иных общественных объединений² (о статусе регистрационных отношений, возникающих в данной сфере, см. гл. 15—17).

¹ В 1992—1995 гг. в России не существовало органа исполнительной власти, наделенного конституционными полномочиями в сфере законотворческой деятельности субъектов РФ.

² См. п. 4 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», подп. 30.7 п. 7 Положения о Минюсте России.

2. *Государственная регистрация нормативных актов федеральных министерств и ведомств, затрагивающих права и обязанности физических лиц.* К актам о правах и обязанностях относятся все нормативные акты министерств и ведомств Российской Федерации, разработка которых специально предусмотрена федеральными законами, а также большинство актов, принятых федеральными органами исполнительной власти по поручению Президента и Правительства РФ. Права и обязанности регламентируются методами прямого и косвенного нормотворчества. К нормативным актам, непосредственно устанавливающим права и обязанности, относятся, например, нормативные акты Минобороны России, принятые во исполнение Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и других федеральных законов. Как правило, в федеральном законе указаны министерства или ведомства, ответственные за его реализацию. Все принимаемые ими акты подлежат государственной регистрации¹. Права и обязанности физических лиц чаще всего устанавливаются методом косвенной регламентации. Например, правомочия граждан в сфере предпринимательской деятельности определяются в актах, устанавливающих статус коммерческих организаций — хозяйственных товариществ и обществ.

3. *Государственная регистрация актов федеральных министерств и ведомств, устанавливающих статус организаций или имеющих межведомственный характер.* К этой группе относятся акты, определяющие правовое положение подчиненных министерству или ведомству коммерческих или некоммерческих юридических лиц, например уставы, устанавливающие статус федеральных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, уставы отраслевых вузов и других юридических лиц, входящих в систему министерства или ведомства. К межведомственным актам относятся приказы федерального министерства, принятые по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, определяющие содержание координационных управленческих полномочий данного министерства.

4. *Государственная регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, заключенных органами государственной власти субъектов*

¹ См. подп. 14 п. 7 Положения о Минюсте России. Минюст России не регистрирует нормативные акты Правительства РФ, возглавляющего систему органов исполнительной власти РФ, но не входящего в структуру указанных органов.

РФ¹. Эти функции Минюста России обусловлены необходимостью координации полномочий в сферах международных и внешнеэкономических связей субъекта РФ, отнесенных к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (см. п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

5. *Государственная регистрация уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы*². В отличие от рассмотренных выше полномочий регистрационная деятельность Минюста в данном случае распространяется на негосударственные публичные органы и не затрагивает сферу деятельности исполнительной власти.

Минюст России проводит юридическую экспертизу законодательных и иных нормативных правовых актов, осуществляет иные полномочия в сфере *законотворческой деятельности*, например, вносит предложения о заключении международных договоров Российской Федерации, вступление в силу которых влечет за собой изменение национальной правовой системы. Министерство наделено релятивными разрешительными полномочиями в сферах *нотариата и адвокатуры*. К его ведению отнесено утверждение форм реестров регистрации нотариальных действий и определение порядка ведения реестров адвокатов субъектов РФ³. Минюст *обеспечивает функции контроля и надзора в сфере адвокатской и нотариальной деятельности*, к его ведению отнесены полномочия учреждения и упразднения государственных нотариальных контор в субъектах РФ, а также полномочия наделения лица статусом нотариуса⁴. Реализация таких полномочий означает *техническое санкционирование профессиональной юридической деятельности*, тем самым Минюст России оказывает косвенное воздействие на ее осуществление.

40.3. Организационная структура управления; статус федеральных служб, подведомственных Минюсту России

Минюст России имеет сложную организационную структуру управления. К его ведению отнесены полномочия регламентации деятельности не только собственных территориальных органов,

¹ См. подп. 20.3 п. 7 Положения о Минюсте России.

² См. подп. 19 п. 7 Положения о Минюсте России.

³ См. подп. 28–30 п. 7 Положения о Минюсте России.

⁴ См. подп. 30.16–30.18, 30.21 п. 7 Положения о Минюсте России.

но и территориальных органов, входящих в системы находящихся в его ведении федеральных служб¹. Минюсту России подчинены:

- *Федеральная служба судебных приставов* (ФССП России);
- *Федеральная служба исполнения наказаний* (ФСИН России).

Федеральная служба судебных приставов. Полномочия ФССП России по *контролю* и *надзору* обусловлены властной деятельностью этого ведомства по обеспечению установленного порядка деятельности высших федеральных органов судебной власти, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и функциями в области *исполнительного производства* — принудительного исполнения судебных актов органов судебной власти, а также актов других государственных органов². Должностные лица ФССП России применяют меры административного пресечения, ограничивающие имущественные права лица (например, организуют принудительную реализацию арестованных и изъятых вещей).

Меры властного принуждения, ограничивающие право на личную неприкосновенность и иные конституционные права и свободы, применяются должностными лицами ФССП России при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также в случаях, установленных уголовно-процессуальным законодательством. В сфере юрисдикционной деятельности судебные приставы составляют протоколы об административных правонарушениях (п. 77 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), а также применяют меры административного пресечения, предусмотренные ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.14 КоАП РФ.

Особое значение в исполнительном производстве отводится *службе судебных приставов*, входящей в систему ФССП России.

Возглавляет Службу главный судебный пристав Российской Федерации — *ex officio* директор ФССП России.

В зависимости от содержания должностных обязанностей предусматриваются два вида судебных приставов.

☑ *Судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов* обеспечивает соблюдение общественного порядка в процессе судопроизводства. Непосредственно в ходе

¹ К ведению Минюста отнесены полномочия регламентации кадровой политики и решения организационно-технических проблем в сфере деятельности территориальных органов: министр юстиции уполномочен назначать на должность и освобождать от должности руководителей территориальных органов, а также санкционировать создание, реорганизацию и ликвидацию территориальных органов систем ФСИН и ФССП (см. подп. 5, 18 п. 12 Положения о Минюсте России).

² См. подп. 1—3 п. 2 Положения о Федеральной службе судебных приставов, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316.

судебного разбирательства пристав обеспечивает безопасность судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей. При осуществлении этих обязанностей пристав вправе обращаться за помощью к сотрудникам полиции, органов безопасности и военнослужащим внутренних войск.

Приставы участвуют в *правоохранительной деятельности*. К их ведению отнесены предупреждение и пресечение преступлений и административных проступков, выявление правонарушителей, их задержание с последующей передачей органам полиции, привод лиц, уклоняющихся от явки в суд или к судебному приставу-исполнителю. Приставы вправе применять к подсудимым меры процессуального принуждения, а также физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

☑ Важнейшей задачей *судебного пристава-исполнителя* является реализация судебных актов. В качестве должностного лица пристав вправе осуществлять действия, влекущие за собой *ограничения правоспособности граждан и юридических лиц*, в частности налагать арест на денежные средства должника, находящиеся на счетах в банках и иных кредитных организациях. Некоторые процессуальные действия судебного пристава-исполнителя влекут за собой ограничение конституционных прав граждан. В частности, пристав-исполнитель имеет право требовать доступа в любое жилое помещение и даже может самостоятельно осуществлять это право, т.е. вскрывать жилища.

Судебные приставы-исполнители не обладают полномочиями в сфере административного и процессуального принуждения в отношении правонарушителя: в этом их основное отличие от судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов. Осуществление полномочий судебных приставов-исполнителей несовместимо с применением физической силы и специальных средств: принудительное исполнение актов судебных органов производится исключительно ненасильственными методами.

Обе группы судебных приставов находятся в двойном подчинении: главному судебному приставу, а также председателю суда или судье. Акты главного судебного пристава обязательны для исполнения приставами, а также подчиненными ему сотрудниками.

Специфика исполнительного производства проявляется также в координации осуществления принудительных действий правоохранительными органами и их должностными лицами. Постановление судебного пристава-исполнителя о розыске должника осуществляется органами внутренних дел, однако розыск должни-

ка-организации и ее имущества производится службой судебных приставов.

Федеральная служба исполнения наказаний. К ведению ФСИН России по преимуществу отнесены функции по *контролю* и *надзору*. ФСИН руководит уголовно-исполнительной системой и обеспечивает контроль за соблюдением пенитенциарного законодательства в учреждениях УИС. Указанные учреждения наряду с территориальными органами и следственными изоляторами, подчиненными ФСИН России, входят в централизованную уголовно-исполнительную систему.

К ведению должностных лиц ФСИН России отнесены властные полномочия в сферах юрисдикционной и оперативно-разыскной деятельности. В частности, они вправе применять меры административного пресечения в виде доставления, административного задержания и личного досмотра (п. 10 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), а также иные меры административного пресечения, обусловленные их процессуальными полномочиями субъекта юрисдикционной деятельности.

ФСИН России осуществляет разрешительные, контрольные и надзорные функции на производственных объектах УИС, а также реализует иные функции в сфере публичного санкционирования, например, подготавливает материалы о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных физических лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и вносит их на рассмотрение Минюста России¹. Таким образом, разрешительные полномочия ФСИН России по преимуществу опосредованы ее функциями по исполнению режимных требований в учреждениях УИС и следственных изоляторах.

Минюст России и подчиненные ему федеральные службы оказывают *публичные услуги* в сфере государственной контрактации, а также *консультационные услуги* гражданам.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение юстиции.
2. Каковы основные полномочия Минюста России?
3. Какие федеральные службы находятся в ведении Минюста России?
4. Перечислите задачи деятельности судебных приставов-исполнителей.
5. Кто осуществляет непосредственное руководство Минюстом России?
6. На каком федеральном законе судебные приставы-исполнители основывают деятельность?

¹ См. абз. 4 подп. 2 п. 7 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314.

7. В ведении какого ведомства находятся регистрационные полномочия?
8. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет контрольно-надзорные полномочия за исправительными учреждениями?
9. Перечислите основные полномочия директора ФСИН России.
10. Какой нормативный правовой акт закрепляет правовой статус судебных приставов?

Заключение

Политико-правовые преобразования всегда имели особую значимость в совершенствовании и развитии административно-правовой науки. В пользу этого довода свидетельствует и очередной этап реформирования структуры федеральной исполнительной власти, связанный с избранием нового Президента РФ¹. Очевидно, что новая попытка реорганизации структуры публичных органов опосредована публично-правовыми факторами, важнейшим из которых является стабильность форм публично-правовой деятельности. Ныне действующая структура федеральных органов исполнительной власти не претерпела сущностных изменений, ее реформирование не затронуло статус федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, трехзвенная структура осталась прежней, сохранились и эксклюзивные полномочия органов исполнительной власти, определенные при прежних попытках реформирования.

Повышение эффективности управленческой деятельности публичных органов не связано с упорядочением их системы, и прежде всего с созданием новых видов органов исполнительной власти: такие попытки предпринимались в недавнем прошлом и были признаны неудачными². Основной постулат действенности исполнительной власти по-прежнему заключен в совершенствовании деятельности существующих публичных органов, количество которых значительно превышает их численность, установленную на предшествующих этапах административного реформирования: в состав ныне действующей структуры входит 81 орган исполнительной власти, т.е. их количество возросло на 25 единиц. Само по себе увеличение количества публичных органов едва ли можно рассматривать в качестве негативного фактора, но только в тех случаях, если следствием реорганизации становится более эффективная управленческая деятельность, и прежде всего в сфере социальной политики. Российская Федерация презюмируется как

¹ См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

² Например, государственные комитеты РФ в качестве четвертого вида федеральных органов исполнительной власти действовали чуть более восьми месяцев — с конца сентября 2007 г. до середины мая 2008 г.

социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойный уровень жизни (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ). Социальная политика государства реализуется в сферах здравоохранения, образовательной деятельности, трудоустройства, пенсионного обеспечения. В этих целях создаются публичные органы, реализующие социальную политику, направленную на повышение уровня жизни граждан. Все иные виды публичной деятельности уступают по своей значимости обеспечению социальных потребностей, именно поэтому решающим критерием, свидетельствующим об эффективности деятельности носителей публичной власти, является уровень жизни граждан. Привели ли многочисленные попытки административного реформирования, предпринятые в последнее десятилетие, к укреплению социальных устоев жизни? Официальные демографические показатели свидетельствуют об обратном. Российская Федерация на протяжении последних лет остается страной с крайне высокой естественной убылью населения: в 2000 г. она составила 958,5 тыс. человек, в 2002 г. — 935,3 тыс., в 2006 г. — 687,1 тыс. Общая численность населения России сократилась со 146 млн 304 тыс. в 2001 г. до 141 млн 900 тыс. человек на 1 января 2010 г. За 6 месяцев 2010 г. численность населения России сократилась на 52,3 тыс. человек, или на 0,04%. Угрожающими остаются и иные демографические показатели, в особенности, характеризующие возрастные группы населения. Численность населения в возрасте от 10 до 19 лет неуклонно снижалась на протяжении последних лет, что подтверждают следующие официальные данные:

	2003 г.	2005 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Население в возрасте от 10 до 14 лет (тыс. чел.)	10 206	8469	7283	6894	6757	6564
Население в возрасте от 15 до 19 лет (тыс. чел.)	12 796	12 241	11 088 ¹	10 207	9261	8496

Одной из причин катастрофической демографической ситуации является недоступность для подавляющего большинства населения высокотехнологичных медицинских услуг, более того — значительная часть населения вообще не пользуется услугами учреждений здравоохранения.

¹ В 2008 г. численность возрастной группы до 15 лет увеличилась на 44 тыс. человек, или на 0,27%, в 2009 г. — на 313 тыс. человек, или на 1,4%.

Государство и его публичные институты (в том числе исполнительная власть) не в состоянии обеспечить свою важнейшую социальную функцию. Любые косвенные критерии, свидетельствующие о достижениях исполнительной власти, например увеличение объема золотовалютных резервов или стабильно высокие показатели добычи углеводородного сырья¹, сами по себе ничего не значат, поскольку они не в состоянии обеспечить не только достойный уровень существования граждан, но даже право на жизнь, декларированное в ч. 1 ст. 20 Конституции РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти осталась стабильной, но не потому, что это свидетельствует об эффективности их деятельности: стабильность в данном случае базируется только на критерии политической целесообразности. Иными словами, стабильность исполнительной власти является самодостаточным фактором для деятельности осуществляющих ее должностных лиц; позитивные цели государственного строительства (и прежде всего в социальной сфере) в данном случае не принимаются во внимание.

Другая важнейшая политико-правовая предпосылка деятельности исполнительной власти заключена в ответственности ее высших должностных лиц за решения, принятые в процессе публичного администрирования. Одним из методов управленческого воздействия, получивших распространение в постсоветской России, является *программно-целевой метод*. В соответствии с ним Президент РФ определяет приоритеты социально-экономической политики, а Правительство РФ разрабатывает надлежащие федеральные программы, обеспечивает их финансирование и контроль за реализацией. О разработке и утверждении Правительством РФ краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных программ постоянно сообщается в электронных СМИ. В таких сообщениях декларируются цели программы и сроки ее осуществления. Однако в официальных информационных сводках отсутствуют сведения об ответственности исполнителей программ и о принятых к ним

¹ В 2008 г. впервые за последнее десятилетие наметились устойчивые тенденции к снижению добычи углеводородного сырья, в особенности нефти, обусловленные истощением источников, в частности — нефтеносных пластов. Добывающие компании не производили геологической разведки недр и практически исчерпали весь имеющийся в их распоряжении с советских времен энергетический потенциал. Ныне они не в состоянии применять высокотехнологичные методы добычи и производства сырья (сжиженного газа или нефти, добываемой с искусственных островов), давно уже вошедшие в практику многих государств (например, Норвегии, Великобритании и др.). Тем не менее Россия по-прежнему занимает первое место в мире по добыче нефти, уступая первенство по ее экспорту Саудовской Аравии.

санкциях за ненадлежащие управленческие решения. В течение последнего десятилетия Правительством РФ были утверждены разработанные Минэкономразвития России программы социально-экономического развития Сахалина, Чеченской Республики, программы строительства объектов транспортной инфраструктуры. На эти цели были выделены десятки миллиардов бюджетных средств, однако высшие должностные лица, нарушающие возложенные на них обязанности и виновные в неисполнении программ, так и не были привлечены к ответственности. То же относится и к проблеме осуществления контроля за реализацией так называемых «президентских программ» в сферах жилищного строительства, здравоохранения, образования и иных, имеющих особую общественно-экономическую значимость. Обратимся к официальным данным, отражающим ценовые показатели на жилищном рынке Российской Федерации: в 2002 г. стоимость квадратного метра на первичном рынке жилья составляла 12 939 руб., в 2005 г. она возросла до 25 394 руб., в 2007 г. составила 47 482 руб. Таким образом, ценовые показатели в 2002—2005 гг. выросли почти в два раза, теми же темпами они продолжали возрастать и в 2005—2007 гг. Очевидно, что такое жилье остается недоступным для большей части населения страны.

В научный обиход давно уже введено понятие *конституционной ответственности высших должностных лиц*, нарушающих свои публичные обязанности, в частности, предлагалось ограничить иммунитет таких лиц в сферах административного или уголовного принуждения. Однако эти предложения до сих пор остаются достоянием научных исследований, никаких реальных мер не принято. Исполнительная власть в целом по-прежнему остается самодостаточной иерархически соподчиненной структурой, обеспечивающей интересы сопричастных с ней должностных лиц.

Литература

1. Административная ответственность : вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. — М. : ИГП РАН, 2004.
2. Административная ответственность (состояние и перспективы) : сб. матер. науч. студен. конф., 16 дек. 2002 г. / МГЮА. — М., 2003.
3. Административная реформа в Российской Федерации : основные этапы реализации // Аналитический Вестник. Серия : Проблемы государственного строительства. — 2006. — № 22 (310).
4. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — М. : Норма, 2008.
5. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной. — М. : Спарк, 2003.
6. Административное право : теория и современность : сб. научных трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / отв. ред. Л. Л. Попов ; МГЮА. — М. : ТК Велби ; Проспект, 2006.
7. *Алехин, А. П.* Административное право России : учебник для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий ; отв. ред. А. П. Алехин. — М. : Зерцало-М, 2012.
8. *Андреевский, И. Е.* Полицейское право / И. Е. Андреевский. — Т. 1 : Полиция безопасности. — СПб, 1874 ; Т. 2 : Полиция благочиния. — СПб., 1876.
9. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Омега-Л, 2004.
10. *Барков, А. В.* Понятие корпорации в доктрине и в практике / А. В. Барков // Законы России : опыт, анализ, практика. — 2007. — № 7.
11. *Бахрах, Д. Н.* Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — 5-е изд., изм. и доп. — М. : Эксмо, 2010.
12. *Бачило, И. Л.* Функции органов управления / И. Л. Бачило. — М., 1997.
13. *Белкин, А. А.* Юридические акты : обладание силой и действие / А. А. Белкин // Правоведение. — 1993. — № 5.

14. *Бельский, К. С.* О предмете и системе науки административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1997. — № 10.
15. *Бельский, К. С.* Феноменология административного права / К. С. Бельский. — Смоленск, 1995.
16. *Берендтс, Э.* Опыт системы административного права. Т. 1 : Обзор истории административного права и истории его литературы / Берендтс Э. — Вып. 1. — Ярославль, 1898.
17. *Воронков, А. В.* Понятие должностного лица в административном праве / А. В. Воронков // Правоведение. — 1999. — № 1.
18. *Воронков, А. В.* Проблемы теории административного права : сравнительно-правовое исследование / А. В. Воронков. — СПб : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2001.
19. *Галаган, И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование / И. А. Галаган. — Воронеж, 1976.
20. *Галлиган, Д.* Административное право : история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. — М. : Юрист, 2002.
21. *Гессен, В. М.* Административное право / В. М. Гессен. — СПб., 1903.
22. *Глазунова, Н. И.* Система государственного управления : учебник для вузов / Н. И. Глазунова. — М. : Юнити-Дана, 2003.
23. *Граждан, В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : КНОРУС, 2007.
24. *Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / А. А. Гришковец. — М., 2003.
25. *Демин, А. В.* Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. — Красноярск, 1998.
26. *Денисов, П. А.* Административно-правовой статус государственных корпораций : дис. ... канд. юрид. наук / П. А. Денисов. — М., 2010.
27. *Дмитриев, Ю. А.* Административное право Российской Федерации : учебник для юрид. вузов / Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов // Система Гарант, 2008.
28. *Долинская, В. В.* Проблемы законодательства о государственных корпорациях / В. В. Долинская // Законы России : опыт, анализ, практика. — 2009. — № 4.
29. *Дугенец, А. С.* Оптимизация системы административных наказаний / А. С. Дугенец // Административное право и процесс. — 2007. — № 3.

30. *Елистратов, А. И.* Административное право РСФСР / А. И. Елистратов. — Л., 1925.
31. *Еропкин, М. И.* Административно-правовая охрана общественного порядка / М. И. Еропкин, Л. Л. Попов. — Л., 1973.
32. *Ершова, И. В.* Проблемы правового статуса государственных корпораций / И. В. Ершова // Государство и право. — 2001. — № 6.
33. *Загряцков, М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М. Д. Загряцков. — М., 1925.
34. *Зусман, Е. В.* Государственно-частное партнерство в условиях экономического кризиса: новые тенденции развития / Е. В. Зусман // Юрист. — 2009. — № 1.
35. *Зырянов, С. М.* Административный надзор полиции : монография / С. М. Зырянов. — М. : Закон и право, Юнити-Дана, 2008.
36. *Зырянов, С. М.* Функции органов административного надзора / С. М. Зырянов / Вестник Московского университета МВД России. — 2008. — № 12.
37. Исполнительная власть в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров. — М., 1996.
38. *Калмыкова, А. В.* Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы / А. В. Калмыкова // Журнал российского права. — 2004. — № 8.
39. *Карадже-Искров, Н. П.* Должностное лицо де-факто / Н. П. Карадже-Искров. — М., 1942.
40. *Козлова, Н. В.* Понятие и сущность юридического лица : очерк истории и теории / Н. В. Козлова. — М., 2003.
41. *Колесниченко, Ю. Ю.* Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности / Ю. Ю. Колесниченко // Журнал российского права. — 2003. — № 1.
42. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. — М., 2004.
43. *Конин, Н. М.* Административное право России в вопросах и ответах / Н. М. Конин. — 3-е изд. — М. : Проспект, 2010.
44. *Кузьмичева, Г. А.* Административная ответственность : учеб. пособие / Г. А. Кузьмичева, Л. А. Калинина. — М. : Юриспруденция, 2000.
45. *Куприц, Н. Я.* Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России / Н. Я. Куприц. — М., 1980.

46. Курбатов, А. Я. Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица / А. Я. Курбатов // Хозяйство и право. — 2008. — № 4.
47. Лазарев, Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. — М., 1988.
48. Лапина, М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / М. А. Лапина. — М. : Изд-во Ин-та проблем риска, 2006.
49. Лялин, Д. Ю. Право собственности государственных корпораций : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Ю. Лялин. — Рязань, 2005.
50. Максимов, И. В. Система административных наказаний: понятие и признаки / И. В. Максимов // Государство и право. — 2005. — № 4.
51. Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации / В. М. Манохин. — М. : Юрист, 1997.
52. Овсянко, Д. М. Административное право в схемах и определениях : учеб. пособие / Д. М. Овсянко. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2007.
53. Овсянко, Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие / Д. М. Овсянко. — М. : Юрист, 2006.
54. Овчарова, Е. В. Понятие, структура и содержание административно-правового статуса юридического лица / Е. В. Овчарова // Гражданин и право. — 2001. — № 1.
55. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе / под общ. ред. А. В. Федорова. — М. : Издание Совета Федерации, 2009.
56. Основные институты административно-деликтного права / А. С. Дугенец, Д. Н. Мышляев, А. П. Шергин [и др.] ; под общ. ред. А. П. Шергина. — М. : ВНИИ МВД РФ, 1999.
57. Пилипенко, А. И. Административная юстиция в зарубежных государствах / А. И. Пилипенко // Адвокат. — 1996. — № 10, 11.
58. Попов, Л. Л. Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Проспект, 2011.
59. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под ред. Э. Г. Липатова, С. Е. Чаннова, А. С. Ермакова. — М. : ГроссМедиа, 2008.
60. Салищева, Н. Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева // Государство и право». — 2002. — № 1.
61. Собянин, С. С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административ-

ной реформы / С. С. Собянин // Журнал российского права. — 2006. — № 10.

62. *Старилов, Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Вып. 1 / Ю. Н. Старилов. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та., 2003.

63. *Старилов, Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1, 2 / Ю. Н. Старилов. — М., 2002.

64. *Тарасов, И. Т.* Лекции по полицейскому (административно-му) праву / И. Т. Тарасов. — М., 1910.

65. *Тарнапольский, Р. И.* Правовые проблемы разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административной ответственности / Р. И. Тарнапольский // Ин-т адм. права. — М. : ИГП РАН, 1999.

66. *Тихомиров, Ю. А.* Административное право и процесс : полный курс : учебник / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд-во Тихомирова, 2006.

67. *Тихомиров, Ю. А.* Современное публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. — М. : Бек, 2008.

68. *Толстой, Ю. К.* К разработке теории юридического лица на современном этапе / Ю. К. Толстой // Проблемы современного гражданского права : сб. статей. — М., 2000.

69. *Хаманева, Н. Ю.* Административное право России : учебник / Н. Ю. Хаманева. — М., 2011.

70. *Чиркин, В. Е.* Государственное управление : элементарный курс / В. Е. Чиркин. — М., 2001.

71. *Чиркин, В. Е.* Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. — М. : Норма, 2007.

72. *Шаров, А. В.* Об основных элементах административной реформы / А. В. Шаров // Журнал российского права. — 2005. — № 4.

73. *Штатаина, М. А.* Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки) / М. А. Штатаина. — М., 1994.

74. *Щербаков, Ю. Н.* Государственная и муниципальная служба : учебник / Ю. Н. Щербаков. — Ростов н/Д : Феникс, 2007.

75. *Battis, Ulrich.* Allgemeines Verwaltungsrecht, 2 Aufl. / U. Battis. — Heidelberg, 1997.

76. *Knemeyer, Franz-Ludwig.* Polizei — und Ordnungsrecht, 7 Aufl. / F.-L. Knemeyer. — München, 1998.

77. *Lecheler, Helmut.* Verwaltungslehre : Kurzlehrbuch / H. Lecheler. — Stuttgart, München, Hannover : Richard Booberg Verlag, 1988.

Покупайте наши книги:

Оптом в офисе книготорга «Юрайт»:

140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В розницу в интернет-магазине: www.urait-book.ru,

e-mail: order@urait-book.ru, тел.: (495) 742-72-12

Для закупок у Единого поставщика в соответствии с Федеральным законом
от 21.07.2005 № 94-ФЗ обращаться по тел.: (495) 744-00-12,
e-mail: sales@urait.ru, vuz@urait.ru

Учебное издание

Агапов Андрей Борисович

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник для бакалавров

Редакторы *Л. В. Гришина, Н. А. Мишле*

Корректоры *М. А. Мирзаянц, Е. В. Комиссарова*

Художественное оформление *А. И. Гиренко*

Компьютерная верстка *Е. Е. Савина, Д. В. Александрова*

Формат 60×90 ¹/₁₆.

Гарнитура «Petersburg». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 54,62. Тираж 1500 экз. Заказ №

ООО «Издательство Юрайт»

140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1.

Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru